

REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE SENADORES

SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE LA XLIV LEGISLATURA

48ª SESION ORDINARIA

PRESIDEN EL SEÑOR SENADOR DON LUIS BERNARDO POZZOLO
(Primer Vicepresidente)
Y EL DOCTOR IGNACIO POSADAS MONTERO
(Segundo Vicepresidente)

ACTUAN EN SECRETARIA LOS TITULARES SEÑOR MARIO FARACHIO Y LICENCIADO JORGE MOREIRA PARSONS

SUMARIO

---

1) TEXTO DE LA CITACION

"Montevideo, 4 de octubre de 1996.

La CAMARA DE SENADORES se reunirá en sesión ordinaria el próximo martes 8, a la hora 16, a fin de informarse de los asuntos entrados y considerar el siguiente

ORDEN DEL DIA

1°) Exposición de 30 minutos del Senador Helios Sarthou sobre 'Artículo 29 de la Constitución de la República y la comunicación por medio de las radios llamadas comunitarias'.

(Carp. N° 520/96)

2°) Exposición de 20 minutos de la señora Senadora Marina Arismendi sobre 'Algunos aspectos de la situación de la mujer uruguaya y posibles propuestas legislativas'.

(Carp. N° 543/96)

3°) Discusión general y particular del proyecto de ley por el que se deroga el inciso final del artículo 323 de la Ley N° 16.060, de 4 de setiembre de 1989, eliminándose la prohibición de emitir acciones preferidas por más del 50% del capital.

(Carp. N° 529/96 - Rep. N° 291/96)

4°) Continúa la discusión general y particular del proyecto de ley por el que se regula el funcionamiento de las guarderías infantiles.

(Carp. N° 298/95 - Rep. N° 270/96. Anexos I y II)

Discusión general y particular de los siguientes proyectos de ley:

5°) Por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre Derecho Aplicable a los Contratos Internacionales sobre Derecho Internacional Privado.

(Carp. N° 231/95 - Rep. N° 227/96. Anexo I)

6°) Por el que se concede pensión graciable a la señora María Quinelli de Mateuci.

(Carp. N° 435/96 - Rep. N° 289/96)

7º) Por el que se autoriza el ingreso a nuestro país de un contingente armado del Regimiento Mecanizado Nº 12, Brigada Militar y Cuerpo de Bomberos de la ciudad de Yaguarón, República Federativa del Brasil, a los efectos de participar en el desfile cívico militar a realizarse en la ciudad de Río Branco, departamento de Cerro Largo, el día 12 de octubre de 1996.

(Carp. Nº 538/96 - Rep. Nº 292/96)

8º) Por el que se establece un régimen de traslación de determinados feriados (Informe verbal).

(Carp. Nº 459/96 - Rep. Nº 293/96)

9º) Mensaje del Poder Ejecutivo solicitando venia para exonerar de su cargo a una funcionaria del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (Plazo constitucional vence el 31 de octubre de 1996).

(Carp. Nº 496/96 - Rep. Nº 290/96)

Jorge Moreira Parsons Secretario

Mario Farachio Secretario"

2) ASISTENCIA

ASISTEN: los señores Senadores **Andújar, Antognazza, Arismendi, Batlle, Bergstein, Brezzo, Cid, Couriel, Chiesa, Fernández, Gandini, Garat, Gargano, Heber, Hierro López, Irurtia, Korzeniak, Mallo, Michelini, Pereyra, Ricaldoni, Sanabria, Santoro, Sarthou, Segovia, Storace, Virgili.**

FALTAN: con licencia, la señora Senadora **Dalmás** y los señores Senadores **Fernández Faingold** y **Millor;** con aviso, el señor Presidente del Senado doctor **Hugo Batalla** y el señor Senador **Astori.**

3) ASUNTOS ENTRADOS

SEÑOR PRESIDENTE. - Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 14 minutos)

-Dése cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

"Montevideo, 8 de octubre de 1996.

La Presidencia de la Asamblea General remite varios Mensajes del Poder Ejecutivo comunicando la promulgación de los siguientes proyectos de ley:

por el que se aprueba el Convenio sobre Seguridad Social entre los Gobiernos de la República Oriental del Uruguay y de la República Helénica, suscrito en Atenas, Grecia, el día 15 de abril de 1994; y,

por el que se aprueba el Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, suscrito el día 9 de octubre de 1990.

-Ténganse presente y agreguénse a sus antecedentes.

El Poder Ejecutivo remite Mensaje solicitando venia para destituir de su cargo a un funcionario del Ministerio de Salud Pública.

-A la Comisión de Asuntos Administrativos.

El Presidente de la Cámara de Senadores, doctor Hugo Batalla, comunica que por resolución Nº 151/96, se instituyó la Oficina de Prensa del Senado que estará a cargo del Jefe de Sección, señor Walter Sanchez.

-Téngase presente.

El Diputado Rafael Hernando Fraile, Coordinador de Comisiones del Grupo Parlamentario Popular de España, remite fax relacionado con las actividades de la empresa FOCOEX.

-Téngase presente y agréguese a sus antecedentes.

El Ministerio de Relaciones Exteriores remite fax de la Embajada de Bulgaria en Uruguay, relacionado con el asesinato del Diputado y ex Primer Ministro de Bulgaria, señor Andrey Lukanov.

-Repártase.

La Comisión de Defensa Nacional eleva informados los siguientes proyectos de ley:

por el que se autoriza al ROU "VANGUARDIA" y su tripulación la salida de aguas jurisdiccionales, en virtud de proyectarse la realización de la Campaña Antártica, a partir del 20 de noviembre hasta el 30 de diciembre de 1996, fecha condicionada a las variaciones climáticas; y,

por el que se autoriza que una Unidad de la Armada Nacional participe conjuntamente con las Marinas de las Repúblicas Argentina, Federativa del Brasil y de Sudáfrica en la "Operación ATLANSUR III".

-Repártanse e inclúyanse en el orden del día de la sesión ordinaria del día de mañana.

La Comisión Espacial para la publicación de las obras del ex Senador doctor Javier Barrios Amorín ha quedado integrada con los señores Senadores Luis Hierro López, Carlos Julio Pereyra y José Korzeniak."

4) ARTICULO 29 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA. La comunicación por medio de las radios llamadas comunitarias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Dése cuenta de una solicitud del señor Senador Sarthou.

(Se da de la siguiente:)

"El señor Senador Helios Sarthou solicita autorización para que su exposición sobre la libertad de comunicación según el artículo 29 de la Constitución de la República y las radios comunitarias se posponga para cualquiera de las sesiones ordinarias de la próxima semana y que se extienda el plazo que tiene para ella hasta 30 minutos."

-Consulto al señor Senador qué día prefiere que se incluya este punto.

Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SARTHOU. - Dejo en total libertad a la Presidencia para que tome la decisión, de acuerdo con las necesidades del Senado.

SEÑOR PRESIDENTE. - Entonces, se incluirá como primer punto del orden del día de la sesión ordinaria del martes próximo.

Se va a votar si se accede al trámite solicitado.

(Se vota:)

-15 en 17 **Afirmativa.**

5) SOLICITUD DE LICENCIA

SEÑOR PRESIDENTE. - Dése cuenta de una solicitud de licencia.

(Se da de la siguiente:)

"El señor Senador Hugo Fernández Faingold solicita licencia por el día de la fecha."

-Léase.

(Se lee:)

"Montevideo, 8 de octubre de 1996.

Señor Secretario de
la Cámara de Senadores
Dn. Mario Farachio
Presente

De mi mayor consideración:

Cúmpleme solicitar licencia por el día de la fecha, motiva la misma razones de índole personal.

Saluda a Usted atentamente,

Hugo Fernández Faingold. Senador."

-Se va a votar si concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

-15 en 17. **Afirmativa.**

6) INTEGRACION DEL CUERPO

SEÑOR PRESIDENTE. - Dése cuenta de varios desistimientos.

(Se da de los siguientes:)

"El doctor Elías Bluth, el contador Ariel Davrieux, el doctor Alfredo Solari, la doctora Adela Reta y el contador Ricardo Zerbino comunican que por esta vez no aceptan la convocatoria de que han sido objeto."

-Por consiguiente, corresponde convocar al señor Nahum Bergstein, quien ya ha prestado el juramento de estilo, por lo que si se encuentra en Antesala se lo invita a pasar al Hemiciclo.

(Ingresa a Sala el señor Senador Bergstein)

7) SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Autorización para ausentarse del territorio nacional.

SEÑOR PRESIDENTE. - Dése cuenta de una nota del señor Presidente de la República.

(Se da de la siguiente:)

"El señor Presidente de la República remite nota solicitando autorización para ausentarse del territorio nacional por más de cuarenta y ocho horas".

-Léase.

(Se lee:)

"Montevideo, 7 de octubre de 1996.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Presente

Tengo el honor de dirigirme al señor Presidente a los efectos de solicitar la autorización prescripta por el artículo 170 de la Constitución de la República, en virtud de que me ausentaré del territorio nacional por más de cuarenta y ocho horas, a partir del 28 de octubre de 1996, con motivo de realizar una visita de carácter oficial a los Estados Unidos Mexicanos y a la República Francesa.

Asimismo me ausentaré del país por más de cuarenta y ocho horas a partir del 9 de noviembre de 1996 a los efectos de concurrir a la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno a realizarse en la República de Chile.

Saludo al señor Presidente con mi más alta consideración

Julio María Sanguinetti PRESIDENTE DE LA REPUBLICA."

-Se va a votar.

(Se vota:)

-18 en 18. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

8) COMISION PRO-FOMENTO DEL BARRIO MAROÑAS, ZONA ITUZAINGO

SEÑOR PRESIDENTE. - El Senado entra a la hora previa.

Tiene la palabra el señor Senador Heber.

SEÑOR HEBER. - Quiero ocupar la atención del Senado de la República a los efectos de tratar el tema de una Comisión de barrio de Montevideo. Pienso que es importante que estos asuntos relativos a los barrios de muchas ciudades del interior y también de Montevideo se discutan en este ámbito para que desde nuestras bancas podamos ayudar a resolverlos.

La Comisión Pro-Fomento del barrio Maroñas, zona Ituzaingó, se encuentra abocada desde hace mucho tiempo a conseguir apoyo de los distintos sectores políticos para solucionar graves problemas de seguridad. En una carta que tengo en mi poder, expresan que como es de público conocimiento, en esta zona se efectúan permanentes robos y actos de vandalismo, por lo que existe una gran inseguridad.

Este tema podría ser elevado únicamente al Ministerio del Interior, pero la problemática que presentan no sólo se enmarca en este ámbito, sino que se trata, también, de una problemática social. Por lo tanto, debe haber una conjunción de esfuerzos para encontrar una solución. Por ejemplo, que lo relativo a los asentamientos irregulares tenga que ver con la acción del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Precisamente, en el memorándum que se nos hizo llegar, se expresa que una gran salida sería eliminar los asentamientos ilegales que están ubicados en la proyectada continuación de la avenida Dámaso Antonio Larrañaga, donde reside la mayor parte de los malvivientes. No se trata de una calificación personal, sino que estoy aludiendo a la carta que nos ha hecho llegar esta Comisión. Sí quisiera afirmar que el Jockey Club -nos lo informan en una carta- está dispuesto a donar terrenos para construir viviendas decorosas a las personas que habitan estos asentamientos ilegales. Para esto, reitero, el Jockey Club está dispuesto a donar parte de su patrimonio a fin de mejorar las condiciones de vida de esta gente y limpiar una zona que en las actuales condiciones no constituye un atractivo.

No se puede discutir el hecho de que el Hipódromo tiene un atractivo turístico y, por lo tanto, cualquier visitante para acceder a él debe pasar entre una cantidad de asentamientos irregulares. Ello demuestra la inoperancia que existe para coordinar acciones, lo que le correspondería a la Intendencia Municipal de Montevideo, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Esto debe ser así si además tenemos en cuenta que existen los terrenos que resolverían el problema de indigencia en que vive esta gente, trasladándolos a lugares más dignos y humanos. Deseo destacar que en esto ha trabajado mucho y muy bien el Director de Ordenamiento Territorial, el doctor Ricardo Gorosito, quien ha sido ponderado por la Comisión por haber realizado un trabajo muy importante. No obstante, falta la coordinación entre el trabajo del doctor Gorosito, la Intendencia Municipal de Montevideo y el Ministerio del Interior. Por esto, considero que frente a esta carta de desesperación que nos hacen llegar los vecinos de esa zona, debemos levantar nuestra voz en el Senado para que, de alguna manera, se realicen los esfuerzos necesarios a fin de que mañana -mejor dicho, ayer- se pueda solucionar este problema, que ya no es sólo de esta gente que habita los asentamientos ilegales, sino de todo el barrio.

Debemos agregar que los habitantes de esta zona no pueden dejar sus casas por falta de seguridad. Incluso, nos han comentado que no pueden ir a trabajar porque si dejan sus casas solas, cuando regresan se encuentran con que las han desvalijado.

Por lo tanto, quisiera llamar la atención a quienes están involucrados con este tema para que actúen en consecuencia. Existe un reclamo por parte de los vecinos y considero que éste no es un tema menor para el Senado ni para el país, sino que se trata de asuntos muy importantes porque están relacionados con la inseguridad de mucha gente y de toda una barriada que ha vivido épocas de gloria. Hace algunos años ésta era una zona de atracción para la inversión, lo que provocó el

asentamiento de familias. Hoy en día, estas mismas familias tienen miedo de salir de sus casas.

En consecuencia, levanto nuestra voz a los efectos de que la Intendencia Municipal de Montevideo coordine las acciones con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través del doctor Gorosito y con el Ministerio del Interior para que encuentren una solución a este tema, ya que los vecinos están colaborando para ello. Reitero que existen los terrenos que dona el Jockey Club para darle dignidad a estas personas, por lo que pedimos que se trabaje -si es necesario día y noche- a fin de que no continúen sufriendo.

Solicitamos, señor Presidente, que la versión taquigráfica de nuestras palabras sea enviada a la Intendencia Municipal de Montevideo, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, ya que todos ellos por igual tienen responsabilidad. Con esto no deseo "flechar la cancha" y no estoy culpando a la Intendencia Municipal por estar en manos de otra fuerza política, ya que también incluyo al Ministerio que está a cargo de nuestro sector político. No obstante, reitero que es necesario coordinar acciones y que nuestras palabras tienen que llegar a todos por igual.

SEÑOR PRESIDENTE. - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se envía la versión taquigráfica de las palabras pronunciadas por el señor Senador Heber a la Intendencia Municipal de Montevideo, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

(Se vota:)

-20 en 20. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

No hay más oradores inscriptos en la hora previa.

9) ALGUNOS ASPECTOS DE LA SITUACION DE LA MUJER URUGUAYA Y POSIBLES PROPUESTAS LEGISLATIVAS

SEÑOR PRESIDENTE. - Corresponde ingresar a la consideración del orden del día.

La Mesa recuerda que se ha resuelto que el primer punto del orden del día relativo a la exposición del señor Senador Sarthou, se ha postergado para la próxima semana.

Se pasa a considerar el asunto que figura en segundo término del orden del día: "Exposición de 20 minutos de la señora Senadora Marina Arismendi sobre 'Algunos aspectos de la situación de la mujer uruguaya y posibles propuestas legislativas.' (Carp. N° 543/96)".

Tiene la palabra la señora Senadora Arismendi.

SEÑORA ARISMENDI. - Muchas gracias, señor Presidente.

En estos días estamos recordando y conmemorando los 50 años del ejercicio de los derechos civiles de la mujer y, para mayor precisión, diríamos que hace 50 años se reconocía por ley que la mujer y el hombre tienen igual capacidad civil. Sin embargo, nosotros estamos convencidos de que este es un tema que debería tener la atención del Parlamento y de otras instituciones. A nosotros nos corresponde el tratamiento parlamentario y en ese sentido hemos suscrito innumerables declaraciones, ratificado convenios y tratados. Incluso -como el señor Presidente recordará- hace pocos días en la Convención de Beijing y posteriormente en la Comisión de Derechos Humanos de la Unión Interparlamentaria se trató, fundamentalmente, el tema relacionado con el derecho de las mujeres y de los niños. Sin embargo, en nuestro país y en esta Legislatura sentimos que la violencia contra la mujer en su sentido más amplio se ha acrecentado como una violación a los Derechos Humanos fundamentales que, como lo define las Naciones Unidas, impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz.

La plataforma de acción de la conferencia realizada a estos efectos en Beijing y los análisis que ha realizado la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las causas y consecuencias de la violencia contra la mujer no ha encontrado, por lo menos en lo que va de esta Legislatura -y revisando la acción parlamentaria de otras décadas- el eco necesario como para recoger en iniciativas -que muchas veces se han presentado pero que no han logrado aprobación por distintas razones que vamos a examinar- que posteriormente se conviertan en ley para la protección, preservación y la toma de las medidas necesarias para la eliminación de la violencia contra la mujer. Tenemos claro y así lo hemos definido -digo esto porque lo hemos ratificado en Convenios y Tratados internacionales- que se debe considerar que existe una serie de causas y de consecuencias de la violencia contra la mujer y que por lo menos se tipifican tres tipos de violencia contra la mujer de una enorme amplitud. Me refiero a la violencia física, sexual y psicológica que se produce en la familia, la que se perpetra dentro de la comunidad en general y aquella que es -tal como se establece- tolerada y perpetrada por el Estado donde quiera que ocurra. Hay compromisos contraídos por los Gobiernos y ratificados por nuestro Parlamento, en el sentido de atacar precisamente todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada. Esto debería aplicarse y reflejarse en la legislación nacional y no solamente en la ratificación de los Tratados. Estamos hablando de violación de los derechos humanos por motivos de género, pero también de la afirmación de derechos fundamentales sociales, económicos y culturales considerados como indivisibles e interdependientes.

Por otra parte, estamos planteándonos que, así como existe una violación de los derechos humanos por motivos de género, estamos en presencia y padeciendo efectos de las políticas de ajustes estructurales que afectan en general a la población y en particular a las mujeres. Esto fue lo que se expresó -luego de arduas discusiones- en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que se realizara en setiembre de 1995 en Beijing. A mi entender, allí se señala con mucha claridad que la promoción y el disfrute de ciertas libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos y otras libertades que también son fundamentales. En este caso se dice que hay una gran distancia entre la teoría y la práctica.

En la práctica, la legislación internacional sobre derechos humanos tiende a asignar prioridad a los derechos civiles y políticos -cuyos cincuenta años en este país hoy conmemoramos con alegría- y a devaluar los derechos sociales, económicos y culturales y, por ende, a marginar algunas de las cuestiones de más acuciante interés para la mujer.

Por otro lado, entre las preocupaciones, se señalan los efectos calamitosos de las políticas de ajuste estructural sobre la capacidad de las mujeres para mantenerse a sí mismas y a sus familias, o los efectos devastadores del deterioro del medio ambiente sobre la calidad de su vida cotidiana. Esas cuestiones han sido marginadas en los hechos. Al mismo tiempo, se dice que las instituciones que actualmente se ocupan de los derechos humanos, trabajarán intensamente con respecto a este tema.

Por lo expuesto, señor Presidente, nos queremos referir a esas políticas de ajuste que atacan los derechos humanos en general y en particular los de la mujer.

En primer lugar, vamos a ocuparnos de la mujer trabajadora del país. Si recorremos la legislación uruguaya, la actuación parlamentaria y los proyectos de ley aprobados o los que inclusive están a consideración, tanto en la Cámara de Representantes como en su oportunidad en el Senado -muy rara vez en este último- durante décadas, es muy poco lo que encontramos en cuanto a la protección de la mujer trabajadora. Contamos con una licencia por maternidad, con la prohibición de despido a la mujer embarazada y algunas consideraciones que compartimos en base a las que se legisla, en el sentido de que el embarazo no es una enfermedad sino que es -lo digo con propiedad- el momento de más plena felicidad en la vida de una mujer, o debería serlo en tanto su entorno, sus condiciones de vida y de trabajo le permitan realmente disfrutar de ese momento de plenitud maravilloso, indescriptible e intransferible para quien lo haya vivido. Como el embarazo no se considera una enfermedad, no tiene la protección de la ley, en cuanto a que la mujer trabajadora embarazada no tiene posibilidades de acudir a instancias de control médico durante el horario de trabajo. En todo esto hay una serie de derechos que no se tienen porque se supone que el embarazo, reitero, no es una enfermedad y, al no ser considerado así, se va convirtiendo en una maldición, en un impedimento para el acceso al trabajo. Esto, señor Presidente, lo hemos señalado en alguna intervención nuestra durante la hora previa en esta Sala. Hemos asistido y asistimos -a veces sin hacer otra cosa que denunciarlo- a las medidas que se toman en algunas fuentes de trabajo que se abren -aunque sean de tipo zafral- y dimos el ejemplo del citrus, pero podríamos agregar distintas empresas en las que de forma abierta o encubierta a las mujeres se les realiza el test de embarazo previo a concederle el puesto de trabajo.

En ese sentido, pensamos que deben haber iniciativas o proyectos -y vamos a trabajar para ello- que penalicen a los empleadores que utilizan prácticas que condenan a la mujer embarazada a la desocupación y que, por otro lado, invaden la intimidad de la mujer y de su familia. Se trata de ese concepto de intimidad que tantas veces ha sido manejado para salir al paso de otros proyectos a los que nos vamos a referir. Pensamos que esto se debe reivindicar en la medida en que existe una violencia psicológica, pero también social y económica contra la mujer por la que se le impide quedar embarazada o acceder a un puesto de trabajo.

En segundo término, queríamos referirnos a un gran tema, que solamente vamos a enunciar y que tiene que ver con la mujer y la salud. Sabemos que es un tema delicado, que ha generado numerosos debates -aunque no los suficientes- que no han tenido la profundidad y delicadeza que el mismo merece. Estoy hablando de la salud reproductiva de la mujer, que tiene que ver con la educación sexual de la población en general y de las mujeres en particular. Pienso que esto está vinculado al ejercicio de una sexualidad en función de los parámetros que la propia Organización Mundial de la Salud estipula. Decimos con mucha claridad que no somos partidarios -yo no lo soy- de establecer reglamentaciones o normativas que configuran una ética o una moral oficiales, aunque en la práctica éstas existan. Muchas veces por omisión -no de manera explícita pero, por ejemplo, en lo que hace a las interrupción voluntaria de la gravidez- existen prácticas clandestinas que tienen ese carácter porque están prohibidas, pero todos sabemos que se llevan a cabo a la luz del día. Desde mi punto de vista esto es un gran hipocresía de la sociedad uruguaya que sabe que estas prácticas existen, que son fuente de enriquecimiento de clínicas ilegales para interrupción voluntaria de la gravidez que, por otro lado, generan condiciones psicológicas y sanitarias muy graves para la mujer -generalmente de menores recursos- que se ve obligada a concurrir a determinados establecimientos, poniendo en riesgo su salud y su vida.

En tercer lugar, queremos referirnos a aspectos vinculados con la violencia sexual y doméstica. Al respecto han habido avances en el Uruguay, por lo menos, en cuanto al conocimiento de que el tema existe.

No sé, no estoy segura si las estadísticas sobre la violencia sexual y doméstica hoy muestran que es mayor porque hay más violencia. Seguramente, debería serlo porque cuan-

do la sociedad está en crisis, cuando las angustias en todos los planos de la vida invaden a nivel de los hogares, la violencia se expresa con mayor fuerza en el ámbito de las familias que, como dicen las organizaciones que se han dedicado al estudio del tema, traspasa a todos los sectores de la población. Sin embargo, si bien es cierto que los índices nos señalan que la violencia sexual y doméstica existe tanto a nivel de los profesionales como de los sectores con mayores carencias desde el punto de vista cultural, económico y social, me pregunto cuántas mujeres que verdaderamente viven en un estado de extrema pobreza, con los niveles culturales más bajos, aparecen, en realidad, en las estadísticas. Digo esto porque no se efectúan denuncias; hay una indebida publicidad de estos temas y existe hostilidad hacia la víctima, que tiene una indefensión en el momento de realizar la denuncia y también luego, por lo que posteriormente se generan secuelas en el núcleo familiar.

Como el señor Presidente y el Cuerpo saben, existe en la Comisión de Constitución y Legislación del Senado un proyecto de ley que surgió de la Cámara de Representantes y que contó con la votación favorable y prácticamente unánime de sus integrantes, que no ha tenido prioridad en el tratamiento del Senado por el hecho de venir de la Cámara Baja -esto quiero dejarlo expresamente sentado, en función de algunos debates que tenemos sobre las prioridades y las tradiciones a nivel parlamentario- y que configura la creación de la Defensoría de la Víctima de la Violencia Sexual y Doméstica. En esta iniciativa se trata, se acerca, se inicia un trabajo de atención integral de la víctima, de asistencia técnica y profesional y de contralor desde el momento de la denuncia hasta el resultado final. Todo esto apunta a posteriores programas de prevención y de rehabilitación.

Señor Presidente: sé que esto no es la revolución, que no vamos a modificar de raíz la condición de la mujer en el país con la creación de la Defensoría, pero creo que se trata de un pasito y estamos dispuestos no solamente a darlo, sino a empujar, trabajar e insistir sobre este tema, porque consideramos que es de fundamental importancia. Por otra parte, pueden surgir iniciativas mejores que estamos dispuestos a acompañar, sobre todo aquellas que, con los mismos objetivos, superen a ésta en su concreción y efectividad.

Muchas veces se ha dicho que el problema de género es cultural. En ese sentido, pensamos que se trata también de una cuestión cultural, como no puede ser de otra manera. Sin embargo, el problema de la mujer en este país, en estos aspectos que reseñábamos rápidamente, es muy profundo y está enraizado con las prioridades establecidas por intereses económicos contradictorios. Esto es así y lo señalo brevemente a modo de enunciado.

Al respecto, observamos una mujer que ha sido arrojada al mercado laboral y que sufre destrato y violencia, en función de que se aprovecha su situación de necesidad y la falta de fuentes de trabajo. Existen intereses económicos contradictorios y muchas veces antagónicos, cuando el lucro, en el caso de la interrupción del embarazo, se disfraza con categorizaciones o especulaciones de orden filosófico o religioso.

Con respecto a la Defensoría de la Víctima de la Violencia Sexual y Doméstica, también hubo, en su momento, pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia que referían a la falta de recursos del Poder Judicial. Tuvimos la desgracia, señor Presidente, de que el proyecto de ley ingresara a la Comisión de Constitución y Legislación en el mismo momento en que se trataba el Presupuesto Nacional. Por lo tanto, la preocupación de ese Poder por recursos incidió negativamente en el pronunciamiento que se hizo acerca de la posibilidad y de la capacidad económica y de recursos humanos que tenía para hacerse cargo y tener bajo su órbita a la Defensoría.

El uso de la imagen de la mujer tiene profundas razones de interés económico en función del mercado. Por todo esto -así como por otras razones que no expusimos, para cumplir estrictamente con la exposición de veinte minutos que solicitamos- y porque sabemos que tenemos prioridades distintas en el Senado -lo que es legítimo, aunque podamos no compartir algunos criterios- solicitamos que el Cuerpo se aboque a la tarea que, a su vez, estipula la Convención Interamericana que hemos ratificado para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. En particular, en lo que hace a su Capítulo III, relativo a los deberes de los Estados y a su artículo 7º, donde se señala claramente que los Parlamentos deberán legislar en función de prevenir, proteger y generar un orden jurídico, una normativa que proteja a la mujer de la violencia -en sus diversas expresiones- en todos los ámbitos.

Era cuanto quería señalar.

SEÑOR PRESIDENTE. - La Mesa consulta a la señora Senadora Arismendi si desea proponer algún trámite en particular.

SEÑORA ARISMENDI. - Señor Presidente: el trámite es el pase a la Comisión de Constitución y Legislación, y no sería necesario que fuera puesto a votación.

SEÑOR PRESIDENTE. - La Presidencia desea hacer una breve consideración.

Pienso que la señora Senadora Arismendi ha sido muy afortunada en el día de hoy. Digo esto porque ha tratado un tema muy importante, como es el de la situación de la mujer uruguaya, con sus logros, sus derechos civiles y las cosas que ha conseguido y las que no, frente a una Barra poblada de promesas y esperanzas nuevas.

10) ARTICULO 323, INCISO FINAL, DE LA LEY Nº 16.060, DE 4 DE SETIEMBRE DE 1989

SEÑOR PRESIDENTE. - Se pasa a considerar el asunto que figura en tercer término del orden del día: "Proyecto de ley por el que se deroga el inciso final del artículo 323 de la

Ley N° 16.060, de 4 de setiembre de 1989, eliminándose la prohibición de emitir acciones preferidas por más del 50% del capital. (Carp. N° 529/96 - Rep. N° 291/96).

(Antecedentes: ver 46a. S.O.)

-Continúa la discusión general.

SEÑOR COURIEL. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR COURIEL. - Señor Presidente: fuimos nosotros quienes pedimos el cuarto intermedio en la sesión anterior para poder analizar este tema.

Hicimos una serie de averiguaciones a los efectos de tomar posición sobre esta propuesta de eliminar el límite de las acciones preferidas, y en las investigaciones que realizamos no encontramos, por lo menos, una demanda o un requerimiento sustantivo para poder efectivizar inversiones. No hallamos, en los asesoramientos de las Cámaras empresariales ni en los de algunos corredores de bolsa, los elementos a los que hace referencia la exposición de motivos.

Por otro lado, también buscamos asesoramiento de carácter jurídico, que nos contesta en el siguiente sentido: las acciones preferidas tienen determinados derechos. Estos están enumerados en el artículo 323 de la Ley N° 16.060 y, entre otros, dice: "Percibir un dividendo fijo o un porcentaje de ganancias, siempre que se den las condiciones para distribuirlas."

Lo que sentimos, señor Presidente, es que si todas las acciones gozan de un dividendo fijo o si un porcentaje de éstas muy superior al 50% dispone de él, el beneficio perdería sentido. A su vez, el porcentaje preferencial pierde sentido progresivamente a medida que aumenta la cantidad de acciones que lo gozan. Es decir que teníamos un límite, que seguramente buscaba alguna clase de equilibrio al fijar el 50%, y en este momento se pretende eliminarlo. Si las acciones preferidas llegaran al 100%, éstas dejarían de existir porque, precisamente, son preferidas con respecto a las ordinarias.

En el numeral siguiente se plantea la posibilidad de que las acciones preferidas puedan acumular, al dividendo fijo, el porcentaje de ganancias con que se retribuyan las acciones ordinarias en concurrencia con las mismas.

Además, supone una mejora mayor: las acciones concurren con las ordinarias al cobro de un porcentaje de ganancias y, asimismo, cobran con preferencia un dividendo fijo. El valor de este privilegio es inversamente proporcional al porcentaje del total de acciones que lo gozan.

Lo mismo sucede en lo que tiene que ver con la prioridad en el reembolso del capital, con prima o sin ella, en caso de liquidación.

Entonces, desde este punto de vista, también hicimos algunas consultas con profesores de la Facultad de Derecho vinculados a la Cátedra de Derecho Comercial y sentimos que no existe el fundamento suficiente para eliminar el límite del 50%. Al respecto, se nos informó -y aclaramos que no somos especialistas en estos temas- que de alguna manera ese 50% le daba a las empresas cierto equilibrio -que se perdería en este caso- y que no sería positivo que las acciones preferidas superaran a las ordinarias.

Por lo demás, señor Presidente, actualmente existe la posibilidad de aumentar el capital integrado, ya que se eliminaron los impuestos y se facilitaron los trámites; por esa vía, entonces, se puede aumentar el capital en acciones preferidas y, si esto no fuera posible, no debemos olvidar que mediante una ley anterior se acaban de eliminar los límites que existían para financiarse con obligaciones negociables. De manera que también podrían hacerlo mediante obligaciones negociables.

Por estos argumentos y en virtud de los diferentes asesoramientos que hemos recibido, entendemos que este proyecto de ley, que elimina el límite del 50% para la emisión de acciones preferidas, no es aconsejable. Por lo tanto, preferimos que esta ley quede con su texto actual.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Como se recordará, el Miembro Informante era el señor Senador Fernández Faingold, que en este momento no está presente. Por lo tanto, y como fui redactor de este proyecto de ley, me tomo la libertad de hacer algunas consideraciones sobre las palabras expresadas por el señor Senador Couriel.

Evidentemente, estamos ante un tema que no es un dogma de fe ni un axioma matemático. El señor Senador Couriel expresa su opinión y, naturalmente, tiene todo el derecho de hacerlo. Por mi parte, voy a tratar de comentarla, sin que ello signifique -de ninguna manera- una postura derogatoria de la misma. Aclaro que rápidamente traté de tomar notas, por lo que si algo se me escapó o si entendí mal algún concepto, le pido que me corrija.

El primer argumento que él manejó es que en las consultas que efectuó no percibió que en los agentes económicos hubiera una demanda sobre este tema. Al respecto, podría comentar que mi experiencia es distinta pero, obviamente, ni él ni quien habla hicimos encuestas y ninguno de los dos estamos en condiciones de afirmar que nuestros datos son científicos. De todas maneras, me parece que eso no constituye un argumento suficiente. Aquí la composición de lugar es distinta y debe ser la siguiente: ¿el Legislador debe limitar la libertad de comercio o no debe hacerlo, independientemente de que exista un 100%, un 80%, un 50% o menos de deman-

da? Creo que no existe ninguna clase de argumentos como para que el Legislador se meta a decir que las acciones preferidas pueden ir hasta el 50% y no a más. No creo que se legisle en función de que exista más o menos demanda. Estoy inclinado a hacerle una picardía al señor Senador Couriel preguntándole si va a ceder a las leyes del mercado en materia legislativa. Creo que aquí no estamos frente a un problema de mayor o menor demanda, sino que se trata de un tema de otra índole.

Además, en estos casos sucede lo mismo que pasaba cuando se discutía si en ANTEL la cola de demandantes era larga o corta, porque muchas veces no hay demandantes porque esa posibilidad no existe. Sólo sabremos qué grado de aceptación puede tener esto en la realidad, una vez que sea viable.

Por otra parte, los señores Senadores que integran la Comisión de Hacienda recordarán que cuando tuvimos ocasión de discutir la Ley de Mercado de Valores y nos visitaron directivos y asesores de la Bolsa, ellos hicieron hincapié en la falta de papeles y de oferta en el Mercado. En ese sentido, reclamaban algo que se iba al otro extremo, como es que por ley se hicieran obligatorios los aumentos de capital de las sociedades anónimas para ajustarlas a la evolución del patrimonio. Reitero, eso parecía el otro extremo. Ahora, por lo menos quienes representan a los Corredores de Bolsa manifestaron una opinión contraria a esa percepción que recibió el señor Senador Couriel.

La otra línea de argumentos que él manejó -si es que la entendí bien- consiste en que, si se permitiera romper el techo del 50% se podrían dar situaciones de mayor densidad de preferencias y, entonces, cuantos más son los preferidos, menores serían los privilegios. Efectivamente, en algunos casos la situación podría ser esa, pero quizás en otros no. Por ejemplo, en el caso de los dividendos fijos quizás no necesariamente sea así. Ahora bien, ¿qué inconveniente hay frente a esta propuesta, si de lo que se trata es de brindar libertad de comercio? Entonces, quien quiere elegir eso lo hará, y si una persona no lo desea, no lo hará. Además, si suponemos que siempre se pueden presentar situaciones de esa naturaleza, donde son más para lo mismo y cada uno podría recibir menos, deberíamos eliminar las acciones preferidas. Repito, si es malo que haya más personas que participen de los privilegios, ¿por qué establecer un techo del 50%? Deberíamos eliminarlo, lisa y llanamente, y prohibirlas. Me parece que no llegaríamos nunca a esa situación. Si alguien desea entrar libremente, junto con otras diez o cien personas, lo hará, y si no desea hacerlo, no lo hará. O sea que no me convence la argumentación de que hasta el 50% se da una suerte de equilibrio matemático misterioso, para el cual no tenemos parámetros. ¿Por qué es el 50% la línea de flotación y no un 40% o 60%? Tampoco estoy de acuerdo con el argumento de que por encima del 50% de alguna manera se reparte menos entre más porque, reitero, no necesariamente es así, y si lo fuera y alguien quiere entrar en esa situación, ¿por qué los Legisladores vamos a impedírselo?

Por otro lado, el señor Senador Couriel decía que, habiéndose eliminado el impuesto a los aumentos de capital, las sociedades anónimas pueden capitalizarse por la vía de las acciones ordinarias y no recurrir a las preferidas. Sin embargo, esto no cambia la situación, porque antes el impuesto era para todas las acciones, tanto preferidas como ordinarias, y ahora se eliminó para todas. Reitero, la situación no ha sido modificada. La razón de ser de que en determinado momento una empresa constituida como sociedad anónima quiera transitar el camino de las acciones preferidas es que se hace de recursos, obtiene asistencia financiera sin endeudarse y sin diluir su control.

En definitiva, esa es la razón de ser del mecanismo. Un empresario que precise más capital, que tenga una ecuación no ideal, o aun riesgosa de pasivo a patrimonio propio, lo único que puede hacer para obtener el capital que necesita es abrir el de su sociedad, pero puede no querer perder el control. Entonces, legítimamente hace el ofrecimiento a quienes quieran entrar en el negocio -porque éste puede ser bueno- pero no en el control. Repito que esta es la razón de ser de las acciones preferidas.

SEÑOR GARGANO. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR GARGANO. - Quisiera pedir al señor Senador Posadas Montero una explicación desde el punto de vista del gobierno de la empresa. Las acciones preferidas tienen la peculiaridad de que son una emisión destinada a captar capital, que luego no va a incidir, materialmente, en la conducción interna de la empresa, porque ésta siempre estará en manos de los que han aportado acciones que tienen el carácter de ordinarias y que inciden en el gobierno de la misma. Cuando se estableció el tope -creo que este aspecto ya fue debatido en el Senado- del 50%, se hizo en función de que el Legislador quería que no se diera la circunstancia de que por un "marketing" muy espectacular -que sabemos se puede hacer- se emitiera tanta cantidad de acciones preferidas en una operación de carácter económico de mucho volumen, que llevara, por ejemplo, a que hubiera el doble o el triple de capital aportado desde fuera, mientras que la acción ordinaria que gobierna la empresa sea minoritaria. Esa es la razón central del tope de emisión.

Creo que se fijó, repito, para que siempre el principal capital de riesgo estuviera afincado en aquellos que tienen el gobierno de la empresa y no simplemente en la captación de capital sin límite y sin condicionamiento interno por parte de su gobierno. De no ser así, no habría ninguna razón para establecer el tope. De esta forma, se contempla al gobierno interno de la empresa que tiene la responsabilidad correspondiente, al que posee el principal capital de riesgo.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Posadas Montero.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Si entendí bien al señor Senador Gargano, pienso que está equivocado, y voy a tratar de explicar por qué.

En primer lugar, la acción preferida no es equivalente a la acción sin voto o sin poder de control. En el acápite del artículo 323, del cual forma parte el inciso que estamos tratando, se dice que "Además de los derechos conferidos a las acciones ordinarias, podrá convenirse que las acciones preferidas confieran a sus tenedores, cualquiera de los siguientes derechos", etcétera. Quiere decir que no es sinónimo de acción preferida la ausencia de los derechos que tienen las acciones ordinarias. Entonces, no siempre la ecuación es: a preferencia, ausencia de control.

En segundo término, si entendí bien, el señor Senador Gargano equiparaba de alguna forma la acción ordinaria al control de la empresa -ergo, riesgo- mientras que la acción preferida no tendría control de la empresa y tampoco tendría riesgo. Eso no es así. Riesgo hay en los dos casos. Quien pone capital en una empresa, sea bajo la forma de una acción ordinaria o de una preferida, entra en un negocio de cierto riesgo, mayor o menor, según sea la empresa. Pero aun en términos comparativos entre sí, en cierta forma arriesga más quien entra con acciones preferidas, si no se le dan los derechos de control, porque no va a estar en la gestión y justamente por eso se le dan, a cambio, preferencias. ¿Cómo hace un empresario que precisa financiamiento, que no quiere o no puede endeudarse más, para obtener un aporte de capital? Abre su empresa; si lo hace entregando el control, lo pierde. Entonces, ¿cómo hace para encontrar a alguien a quien no le quiere dar el control de la empresa, para que aporte capital? Le da a cambio preferencias. Quiere decir que el que ingresa, entra de afuera y no va a controlar, por lo que tiene un mayor riesgo. En consecuencia, como contrapartida se le ofrecen determinados beneficios. Eso es absolutamente lógico. Entonces, me parece que el razonamiento es el inverso al que hacía el señor Senador Gargano.

Voy a añadir otros elementos. En el Senado votamos en la Ley de Mercado de Capitales eliminar otro tope que había en la Ley de Sociedades Comerciales. Hace un rato el señor Senador Gargano preguntaba, legítimamente, por qué se había fijado este tope. Mi respuesta es que no tiene sentido, como tampoco lo tenía el tope para las obligaciones. Esta pregunta yo la hice muchas veces y pienso que este aspecto como tantos otros de la Ley N° 16.060 -que es excesivamente reglamentarista- no tiene sentido.

Como decía hace un momento, en el Senado eliminamos el tope de las obligaciones y creo que en forma acertada, porque podía argumentarse que el Legislador debe intervenir para evitar que las empresas se endeuden más allá de cierto techo. Pero aquí ni siquiera se puede plantear tal argumento. Si estuvimos de acuerdo -creo que actuamos bien- en eliminar el tope para la capacidad de endeudarse, ¿por qué vamos a mantener un tope para la capacidad de obtener capitales, que es algo más favorable?

SEÑOR GARGANO. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR GARGANO. - Comprendo el razonamiento del señor Senador Posadas Montero en el sentido de que la primera línea del artículo 323 establece que además de los derechos conferidos a las acciones ordinarias -que es el derecho del control, del voto en la empresa- podrán tener otros, y los enumera. Pero hay que leer todo el artículo, porque el penúltimo inciso dice que las acciones preferidas podrán ser privadas del derecho de voto, excepto en la circunstancia en que la empresa esté en mora. En forma regular, como lo explicaba el señor Senador Posadas Montero, se utiliza este mecanismo por parte del tenedor principal de la empresa a los efectos de obtener un préstamo de un inversor pero no da a cambio su control. Por eso se establece el penúltimo inciso pero, ¿quién es el que faculta? El dueño de la empresa, el que tiene el control y la mayoría de votos en la dirección de ésta. Quiere decir que, si eliminamos el tope y mantenemos esta facultad, todo el introito del artículo 323 puede quedar sin efecto y la única ventaja que tendrían las acciones preferidas, sería la de ganar más que las ordinarias. Si no se hubiera fijado el tope por la razón que yo argumentaba, no entiendo para qué se estableció. En definitiva, a mi entender se garantizaba que el principal responsable de la empresa fuera el que tuviera a cargo su dirección, o sea, el tenedor de las acciones ordinarias, y que nunca pudiera sobrepasar en la captación a través de este mecanismo el 50%, para que no realizara operaciones de riesgo con capital ajeno que puede dilapidarse, como no lo haría con el capital propio. Ese era mi razonamiento.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor Senador Posadas Montero.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Otra vez, si entendí bien, el señor Senador está equivocado, de modo que voy a tratar nuevamente de explicar.

En primer lugar, si en una empresa se dilapida el capital, se dilapida todo, ya que no tiene marca, como el ganado. Si, por ejemplo, el señor Senador Gargano y quien habla estamos en una empresa y el capital se dilapida, no se puede decir que el que queda sea el mío, ya que el capital es uno sólo; si se gasta o se pierde, no está diferenciado el suyo del mío.

En segundo término, el tope del 50% del capital de una sociedad -olvidemos ahora si son acciones preferidas u ordinarias- no da el control. Creo que el señor Senador está imaginando una sociedad anónima con un dueño que procura

incorporar capital de afuera. El 50% bien puede dar el control: las sociedades anónimas suelen tener más de un socio y, entonces, el techo del 50% no significa que automáticamente el otro tenga el control, porque el 50% restante puede estar disperso entre 500 personas o en manos de dos o tres.

No me queda claro, en el razonamiento del señor Senador Gargano, a quién quiere proteger: si a los socios ordinarios o a los preferidos. No veo en cuál de las dos líneas está su preocupación. Si lo está en los tenedores de acciones preferidas, porque cree que esa es una situación de riesgo, lo es con el 50%, con el 100% o con el 10%. Entonces, tendríamos que eliminar la institución de las acciones preferidas. Ahora bien, si su preocupación está en los tenedores de las acciones ordinarias, si se plantea en una sociedad que el control o el voto está exclusivamente en dichas acciones, no varía si las preferidas son del 100% al 0%. Si entendí bien -reitero- el señor Senador está equivocado. El penúltimo inciso del artículo 323 de la Ley Nº 16.060, cuando dice que las acciones preferidas podrán ser privadas del derecho de voto, es espejo del primer inciso, que dice que podrán tener los derechos. Vuelvo a leerlos. El primero dice que además de los derechos conferidos a las acciones ordinarias, podrán tener las preferencias. Por su parte, el penúltimo establece que las acciones preferidas podrán ser privadas del derecho de voto, menos en determinado caso en que se pueden cambias las condiciones de la preferencia, es decir aquello que no hace al giro de la empresa sino al hecho de que lo dejaron entrar en el negocio y después los tenedores de acciones ordinarias le cambian las condiciones. Entonces, tiene derecho a voto igual que los demás, lo cual es perfectamente normal y es un equilibrio que se mantiene para que no le puedan cambiar las condiciones de la preferencia.

Insisto en que me parece que no se ha entendido cabalmente algo que es bastante sencillo y que lo único que pretende es que el Legislador no limite la libertad de comercio que, en hipótesis, permite ampliar el capital de una empresa libremente, si los tenedores de acciones ordinarias -también libremente- lo quieren hacer, y si hay personas que libremente están interesadas. Es una manera de permitir la capitalización de empresas en un país como el nuestro, donde es muy necesario. Lo discutimos aquí en dos oportunidades al hablar de la Ley del Mercado de Valores y de los fondos de inversión donde todos estuvimos de acuerdo en que uno de los serios problemas que tienen las empresas uruguayas es un exceso de pasivo frente a patrimonio propio, y en que hay que darles opciones de que se capitalicen y se fortalezcan por otros caminos que no sean los de los pasivos, sobre todo los bancarios; este es uno de esos caminos, y no tiene más misterio.

Para terminar, quiero exponer dos argumentos adicionales. En primer lugar, la Inspección General de Hacienda está de acuerdo con este procedimiento, junto con otras tantas modificaciones a esta Ley Nº 16.060 que está radicada ahora en la Comisión de Hacienda del Senado.

En segundo término, este tope del 50% arrancó en 1989 y previo a esa fecha no existió en el Uruguay. Que yo sepa, no ha habido ninguna catástrofe, no ha sucedido ningún mal ni nadie se ha perjudicado. Esto quiere decir que, en definitiva, hay siete años de experiencia en este sentido y no sé cuántos anteriores sin esta limitante. Reitero que nunca ocurrió que alguien resultara perjudicado por este mecanismo, perjuicio que por otra parte se puede producir con respecto al 70%, al 30%, al 80% o al 100%.

Por todos esos motivos, señor Presidente, mantengo la posición de considerar que es una norma beneficiosa. Si hubiese alguna otra duda que estuviera en condiciones de contestar, lo haría con mucho gusto.

SEÑOR PEREYRA. - Pido la palabra para una moción de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR PEREYRA. - Señor Presidente: este proyecto es una iniciativa importante; no propone designar con el nombre de un ciudadano destacado determinado centro de enseñanza o algo por el estilo. Sin embargo, no viene con informe de Comisión, tratándose de un tema por lo menos delicado.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR PRESIDENTE. - No puede interrumpir, señor Senador, porque se trata de una moción de orden.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Solamente quiero decir que hubo informe verbal del señor Senador Fernández Faingold.

SEÑOR PEREYRA. - Sí, pero no hay un informe escrito que nos permita estudiar el tema con atención antes de venir a Sala. Por lo tanto, no me encuentro habilitado en este momento para pronunciarme a favor o en contra de la iniciativa y, por esta razón, formulo moción en el sentido de que se incorpore el tema como primer punto del orden del día de la sesión del Senado del próximo martes.

SEÑOR PRESIDENTE. - La Mesa aclara al señor Senador Pereyra que el primer punto del orden del día de la sesión del próximo martes ya está comprometido en función de una resolución anterior del Senado, por lo cual lo que este tema podría figurar en segundo término.

Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

-22 en 25. **Afirmativa.**

11) SEÑORA MARIA QUINELLI DE MATEUCI

SEÑOR BREZZO. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BREZZO. - Quiero solicitar que mientras se considera el siguiente punto del orden del día, se proceda a tomar la votación para la pensión graciable a la señora María Quinelli de Mateuci, que figura en el sexto punto del orden del día.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

-22 en 25. **Afirmativa.**

Se pasa a considerar el proyecto de ley por el que se concede pensión graciable a la señora María Quinelli de Mateuci. (Carp. N° 435/96 - Rep. N° 289/96).

(Antecedentes:)

"Carp. N° 435/96
Rep. N° 289/96

CAMARA DE REPRESENTANTES

La Cámara de Representantes, en sesión de hoy, ha sancionado el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°. - Concédese una pensión graciable equivalente a cuatro Salarios Mínimos Nacionales a la señora María Quinelli de Mateuci.

Art. 2°. - La erogación resultante será atendida por Rentas Generales.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 7 de mayo de 1996.

Alejo Fernández Chavez 1er. Vicepresidente
Martín García Nin Secretario

CAMARA DE SENADORES
Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social

INFORME

Al Senado:

Vuestra Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social ha considerado el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo, por el que se concede una pensión graciable a la señora María Quinelli de Mateuci. Dicha señora es viuda de don Francisco Mateuci, fallecido el 14 de abril de 1995 y que gozaba de una pensión graciable concedida en el año 1986. Don Francisco, Campeón del Mundo de 1930, honró al deporte con 20 años de actividad dentro y fuera de fronteras, habiéndole correspondido, entre otras, la responsabilidad de arbitrar un encuentro entre Bolivia y Yugoeslavia con manifiesto beneplácito en todos los ámbitos. A su muerte, su viuda doña María Quinelli debe afrontar, luego de 71 años de matrimonio y con 92 años de edad, una angustiante situación económica. Es por estos fundamentos que la Comisión aconseja al Cuerpo la aprobación del referido proyecto de ley.

Sala de la Comisión, a 1° de julio de 1996.

Luis Brezzo (Miembro Informante), **Luis A. Heber, Rafael Michelini, Helios Sarthou.** Senadores.

Comisión de Seguridad Social

INFORME

Señores Representantes:

Vuestra Comisión de Seguridad Social, ha estudiado el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo, por el que se concede una pensión graciable a la señora María Quinelli de Mateuci.

La fundamentación dada por el Poder Ejecutivo y compartida por la Comisión, se basa en la situación económica de la viuda de don Francisco Mateuci, Campeón del Mundo de 1930, fallecido el 14 de abril de 1995, nos exime de mayor abundamiento sobre el tema.

En virtud de lo expuesto, es que vuestra Comisión aconseja la aprobación del proyecto de ley adjunto.

Sala de la Comisión, 11 de abril de 1996.

Carlos Testoni (Miembro Informante), **Gabriel Barandiarán, Guillermo Chifflet, José M. Mieres Visillac, Enrique Pintado, Yeanneth Puñales Brun.**

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°. - Concédese una pensión graciable equivalente a cuatro Salarios Mínimos Nacionales, a la señora María Quinelli de Mateuci.

Art. 2°. - La erogación resultante será atendida por Rentas Generales.

Sala de la Comisión, 11 de abril de 1996.

Carlos Testoni (Miembro Informante), **Gabriel Barandiarán, Guillermo Chifflet, José M. Mieres Visillac, Enrique Pintado, Yeanneth Puñales Brun.**

PODER EJECUTIVO
Ministerio de Educación y Cultura
Ministerio de Economía y Finanzas

Montevideo, 21 de noviembre de 1995.

Sr. Presidente de la Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese alto Cuerpo a fin de someter a su consideración el proyecto de ley adjunto por el que se concede pensión graciable a la Sra. María Quinelli de MATEUCI.

El presente proyecto se fundamenta en su carácter de viuda de **Don FRANCISCO MATEUCI** Campeón del Mundo de 1930, fallecido el pasado 14 de abril y en definitiva la razón por la que se solicita una pensión graciable es la delicada situación económica de la postulante.

En el artículo 1° se establece el nombre de la beneficiaria así como el monto de la pensión.

En el artículo 2° se establece que la erogación resultante se atenderá con cargo a Rentas Generales.

El Poder Ejecutivo, saluda al Sr. Presidente con su mayor consideración.

Julio María Sanguinetti PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, **Samuel Lichtensztejn, Luis Mosca.**

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°. - Concédese una pensión graciable equivalente a cuatro Salarios Mínimos Nacionales, a la señora María Quinelli de Mateuci.

Art. 2°. - La erogación resultante será atendida por Rentas Generales.

Art. 3°. - Comuníquese, publíquese, etc.

Julio María Sanguinetti PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, **Samuel Lichtensztejn, Luis Mosca.**"

SEÑOR PRESIDENTE. - Léase el proyecto.

(Se lee)

-En consideración.

Se pasará a tomar la votación en la forma de estilo.

(Se reparten las bolillas de votación)

12) GUARDERIAS INFANTILES

SEÑOR PRESIDENTE. - El Senado pasa a considerar el asunto que figura en cuarto término del orden del día: "Proyecto de ley por el que se regula el funcionamiento de las guarderías infantiles. (Carp. N° 298/95 - Rep. N° 270/96. Anexos I y II)".

(Antecedentes: ver 45a. S.E.)

-Continúa la discusión general.

SEÑOR SANTORO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SANTORO. - Señor Presidente: no voy a ocupar mucho tiempo en este tema, pero en razón de haber integrado la Comisión y haber comprometido opinión, quiero hacer dos o tres precisiones. De acuerdo con la forma en que se manejó la discusión en el Senado, es conveniente hacer algunas puntualizaciones para determinar la naturaleza, alcance y objetivos del proyecto, teniendo en cuenta qué es lo que se procura regular en esta materia.

Queremos señalar que, como consecuencia de determinada realidad económico-social, han surgido en primera instancia algunas guarderías en el país, llegando luego a establecerse muchas de ellas. Este fenómeno obedece, fundamentalmente, a la incorporación de la mujer, en un porcentaje muy importante, al mercado de trabajo. Es decir, la mujer-madre ha pasado a integrar en porcentaje muy importante - así lo señalan las cifras- la fuerza de trabajo del país, lo que determina que no pueda atender adecuadamente a sus hijos, por falta de tiempo. Así, las guarderías cumplen la función de "guardar" al niño, es decir, cuidarlo, preservarlo, tenerlo vigilado. Justamente, queremos precisar que las guarderías no son centros destinados a impartir enseñanza, es decir, no son establecimientos en los cuales el niño pueda realizar el proceso educativo necesario. Queremos dejar esto claramente establecido, porque de ello emana todo lo que tiene que ver con el manejo y la forma de considerar a las guarderías. Como hemos señalado, estos centros responden, en su estructura y nivel, a las dispares necesidades sociales del mercado de trabajo; esto se relaciona directamente con las necesidades y posibilidades económicas, ya que las guarderías también tienen la particularidad de mostrar las distintas escalas en lo que refiere a los aspectos económico y social en el país.

En definitiva, consideramos importante precisar que por el hecho de que las guarderías no son centros que imparten enseñanza, aprendizaje, naturalmente no corresponde contemplar lo que establece el artículo 68 de la Constitución de la República. Decimos esto, porque en sesiones pasadas, en oportunidad de discutirse este asunto, se manifestó preocupación por la relación existente entre este tema y lo que dispone la mencionada disposición. Como es sabido, esa norma garanti-

za la libertad de enseñanza, en relación con las disposiciones que se aplican para regular estos establecimientos. Decimos firmemente que las guarderías no constituyen centros de enseñanza, aunque es cierto que aquellas que atienden a niños de entre seis meses y tres años de edad -etapa en la que no existe ninguna posibilidad de que el niño se incorpore a los procesos de aprendizaje a nivel público o privado- tratan de atender todo lo que tiene que ver con la convivencia del niño, en una especie de actividad colectiva. Así, aunque en una forma muy rudimentaria, se intenta sustituir la convivencia que el menor de dicha edad debe tener en el hogar. Como hemos dicho, dicha convivencia no es posible debido a que la madre ha tenido que incorporarse al mercado de trabajo.

Por otro lado, consideramos necesario determinar la razón -que ya se ha señalado en otras oportunidades- por la cual es importante regular por ley este tipo de establecimientos. En este sentido, indicamos que el Poder Ejecutivo anterior, en agosto de 1992, envió al Parlamento un proyecto de ley relativo a las guarderías, que no pudo ser aprobado en aquel momento. Posteriormente, en abril de 1993 los entonces Diputados Palomeque y Storace, reconociendo la realidad social existente, presentaron otra iniciativa sobre el mismo tema, tratando de regular la actividad de las guarderías. En esta Legislatura, los Diputados Palomeque, Corbo y García Duchini realizaron algunas modificaciones a esta iniciativa que habilitaron, en cierta medida, a su consideración en la Cámara de Representantes; eso fue lo que, básicamente, vino luego al Senado. Es decir que en materia de regulación de guarderías, ha habido preocupación del Poder Ejecutivo del período pasado y de distintos Legisladores por encontrar una respuesta a un problema de carácter social. Es necesario que estos establecimientos, fundamentalmente privados, tengan alguna normativa en lo que tiene que ver con el aspecto físico, la convivencia de los menores en dichos lugares, la presencia de personal técnico y la atención que se presta a los niños, fundamentalmente en lo relativo a su salud. Por lo tanto, han existido distintas iniciativas que habilitaron esta consideración.

Queremos señalar especialmente que el número de guarderías en el país ha crecido y sigue haciéndolo, como una respuesta a un problema de carácter social, ya que la familia no puede responder adecuadamente al cuidado y atención de los menores que se encuentran en edad preescolar. En un censo realizado en 1992, se determinó que existían 498 guarderías que atendían a 26.000 niños.

Cabe señalar, particularmente, que existe una presencia muy importante de guarderías en las zonas menos favorecidas económica y socialmente; a nuestro juicio, esto constituye un elemento a considerar de manera particularísima, ya que justifica la necesidad de una regulación en esta materia.

Por otro lado, en cierta medida se realizaron algunos cuestionamientos al establecimiento o la constitución de los Consejos Honorarios que aparecen mencionados en el proyecto, organismos que regularán el contralor y la fiscalización de las guarderías. En nuestra opinión, no es dable formular observaciones en este sentido, porque dichos Consejos son honorarios en lo que tiene que ver con la función que cumplen sus integrantes pero, naturalmente -tal como se señaló acertadamente en la Cámara de Representantes- se trata de organismos que son de carácter multiinstitucional y multidisciplinario por sus orígenes y especialización. Por último, cabe acotar que dichos Consejos también poseerán facultades para sancionar y, en ellos, las guarderías privadas también verán representados sus intereses. A su vez, se prevé un sistema de garantías para guarderías que resulten afectadas por la actividad del organismo que hemos mencionado.

En general, debemos decir que apoyamos este proyecto de ley; hemos deseado realizar estas precisiones y, al mismo tiempo, entregar a la Mesa una disposición modificativa al artículo 5°. En oportunidad de llevarse a cabo la discusión particular de esta iniciativa, haremos referencia a este punto. A nuestro juicio, la redacción aprobada en Comisión -que también contó con nuestro voto- es merecedora de una modificación, y así lo hemos propuesto a la Mesa.

13) SEÑORA MARIA QUINELLI DE MATEUCI

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a dar cuenta del resultado de la votación correspondiente a la pensión graciable a conceder a la señora María Quinelli de Mateuci. Ha sido de 22 en 23, por lo que ha resultado: Afirmativa.

Léase el artículo 2°.

(Se lee:)

"Artículo 2°. - La erogación resultante será atendida por Rentas Generales."

-En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-22 en 23. **Afirmativa.**

Queda aprobado el proyecto de ley que se comunicará al Poder Ejecutivo.

(No se publica el texto del proyecto de ley aprobado por ser igual al considerado)

14) GUARDERIAS INFANTILES

SEÑOR PRESIDENTE. - Continúa en discusión el asunto que figura en cuarto término del orden del día.

SEÑOR SARTHOU. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SARTHOU. - Señor Presidente: compartimos lo sostenido por el señor Senador Santoro con respecto a la aplicación del artículo 68 de la Constitución. Creemos que este tema de las guarderías se vincula más al artículo 36, que es el que refiere a la actividad comercial, industrial o a las profesiones a que toda persona puede dedicarse, consagrada en esta norma como una libertad, con la especificación de las limitaciones de interés general que establezcan las leyes. En realidad, como todos los derechos fundamentales elementales previstos en la Constitución, esto tiene la posibilidad de ser regulado con un criterio de razonabilidad, en el sentido de que el ejercicio de la libertad no afecte aspectos que son de trascendencia desde el punto de vista social, del interés general.

Entendemos que este proyecto de ley cumple el requisito de fijar limitaciones en una actividad privada, como lo es la de las guarderías, en cuanto a proteger los derechos del niño en aspectos clave, tal como lo señaló expresamente nuestra compañera, la señora Senadora Arismendi en la sesión anterior en que se debatió el tema. Los puntos clave que encara son la integridad física y moral del niño, la necesidad de que exista una persona capacitada para regular todo aquello que tiene que ver con su formación y el trabajo que se realice en torno a los niños, elementos de infraestructura, como puede ser un edificio que no genere riesgos físicos, y también la eventualidad de auxilio médico. Estamos hablando, pues, de todas circunstancias que no implican una limitación infundada. Se trata de proteger ese interés general a que hace referencia el artículo 36 de la Constitución que, como dije, también establece limitaciones, con mayor razón en este caso, porque se trata de una actividad vinculada al cuidado de los niños.

Por otra parte, pienso que este proyecto de ley puede considerarse un debido cumplimiento del compromiso que el país asumió al aprobar la Convención de Derechos del Niño. Precisamente, en el artículo 32 de la ley que lo aprobó, expresamente establece la obligación de los Estados de tomar, por vía legislativa o admnistrativa, aquellas decisiones que tienen que ver con los Derechos del Niño garantizado por la Convención.

De manera que creemos que este es un proyecto de ley que está fundado desde todo punto de vista, que cumple con una obligación y que sus normas de contralor, además, tratan de garantizar el respeto de estos seis o siete puntos decisivos que tienen que ver con la protección indispensable a los menores.

Es cuanto deseaba señalar.

SEÑOR PRESIDENTE. - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general.

(Se vota:)

-22 en 22. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En discusión particular.

Léase el artículo 1°.

(Se lee:)

"Artículo 1°. - Se entiende por 'guardería' a los efectos de la presente ley, toda institución, propiedad de persona física o jurídica, cuya actividad predominante esté constituida en forma onerosa o gratuita, por la protección, atención educativa y el cuidado de niños de cualquier edad y condición física o psíquica".

-En consideración.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR POSADAS MONTERO. - Señor Presidente: tal como habíamos adelantado en la discusión general, tenemos bastantes dificultades con este artículo, en distintos aspectos.

La definición es bastante imprecisa; nos parece excesivamente amplia. Aquí podrían caber hasta institutos especializados, por ejemplo, en temas psíquicos de niños.

Además, a lo largo de la discusión de la sesión anterior y en esta, hemos podido comprobar -al menos es lo que nos parece- que lo que el texto dice no es exactamente lo que sus autores habrían querido que dijera. El señor Senador Santoro nos ilustraba acerca de que el objetivo, la finalidad o el sentido que informa este proyecto de ley no es lo educativo, sino más bien el cuidado o la custodia de los niños. Bien puede ser que esa sea la intención -no tenemos por qué dudarlo- pero no es lo que surge del texto, ni inclusive del artículo que estamos analizando ahora.

Tanto en esta disposición, que habla de atención educativa, como en otras en donde aparecen competencias del Ministerio de Educación y Cultura y requisitos de personal docente capacitado, surge del texto algo totalmente distinto, y es que estaríamos analizando instituciones que sí están destinadas a la educación. Se podrá decir que esto es así de una manera especial; pero, en definitiva, se trata de instituciones destinadas a la educación. Si no fuera así, porque lo que se quiso era una cosa distinta, nos parece que debería desaparecer del proyecto toda intervención del Ministerio de Educación y Cultura y esos requisitos de profesionalidad en el personal a que aludíamos, y concretamente con relación a este artículo 1°, las referencias a la atención educativa.

Por esos motivos, lamentablemente, no vamos a poder acompañar este artículo en su actual redacción.

SEÑORA ARISMENDI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el Miembro Informante, señora Senadora Arismendi.

SEÑORA ARISMENDI. - Naturalmente que podríamos abrir aquí una discusión -de hecho, hace unos días la iniciamos- sobre qué se entiende por educación, por proceso de enseñanza-aprendizaje. No obstante, voy a ir al punto central de la intervención del señor Senador Posadas Montero.

Como fuerza política en la Cámara de Representantes, aspirábamos -y así lo hicieron saber nuestros compañeros de bancada en la Comisión y en el debate producido en el Plenario- a que esto estuviera planteado en la órbita de la Administración Nacional de Educación Pública. Inclusive, se hizo la correspondiente fundamentación en tal sentido. No nos conformaba -tampoco a mí me conformaba, y lo señalé en la Comisión- la solución del Ministerio de Educación y Cultura. Sin embargo, en la búsqueda de una normativa y en el convencimiento de que en este tipo de temas podemos encontrar soluciones realistas, aunque no conformen a todos en un cien por cien, dimos nuestro voto -no en discrepancia, como sucedió en la Cámara de Representantes- a esta alternativa.

Ahora bien, entendemos que si se elimina la referencia al Ministerio de Educación y Cultura habrá que revisar el proyecto de ley en su conjunto, más allá de que como dije en Comisión, y lo repito en Sala, esto no es lo determinante. Esta Secretaría de Estado expresó su aspiración de estar presente y de, inclusive, contribuir con personal para integrar el cuerpo inspectivo, que es un tema que creemos difícil de resolver. Por otra parte, y tal como lo señalábamos en el informe, la ANEP dejó en claro que no pretendía estar en el Consejo Honorario, ni participar en modo alguno en esto más que con aportes de sugerencias e ideas, algunas de las cuales son muy importantes. En este sentido, un artículo fue incorporado al proyecto que salió de la Comisión.

Simplemente hago una constatación objetiva en el sentido de que los Ministros y las autoridades pasan, pero las leyes quedan. Además, creemos que la independencia -relativa, pero independencia al fin- que reivindicamos para el Poder Legislativo y las consideraciones que formulamos en la Comisión llevan a esta formulación.

Hace unos días decía que si fuéramos estrictos sólo con el artículo del Código del Niño mencionado en el proyecto de ley con su reglamentación, alcanzaría para controlar y fiscalizar, tal como lo señalaba -y lo comparto- el señor Senador Santoro. Como la realidad nos indica que esto no sucede de esa forma, optamos por un proyecto con estas características.

La expresión "atención educativa", efectivamente fue incorporada en el Senado y no figuraba en el proyecto de ley considerado en la Cámara de Representantes. Esta expresión fue incorporada durante el debate del conjunto del proyecto de ley, y al mismo tiempo que la especificación de que cuando hablamos de un docente o un profesional -que puede ser un educador social egresado de la Escuela de Funcionarios del INAME, un asistente social o un psicólogo- no queremos que suceda lo mismo que se da a nivel de otras instituciones - y lo decimos claramente- donde el profesional figura, cumple el requisito formal, pero no realiza ningún aporte ni da ninguna directiva.

Por otro lado, así como señalamos que queda garantida la libertad de enseñanza, también debemos decir -por lo menos en el texto legal; después vendrá lo más complicado- que lo mismo sucede con el derecho de todo padre o tutor a elegir la institución pública o privada que desee. Señalo esto al pasar, porque tienen derecho a elegir dentro de la oferta pública aquella institución que deseen.

Entonces, no me quedó claro si las reflexiones formuladas por el señor Senador Posadas Montero se reducen al tema de la incorporación de la atención educativa en el artículo o hacen al conjunto del proyecto, porque en este último caso resultaría más complejo encontrar salidas conjuntas.

SEÑOR SANTORO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SANTORO. - Señor Presidente: aclaro que no tenemos especialización en estos temas, pero algo hemos leído al respecto y queremos colaborar a los efectos de una mejor comprensión de la actual redacción del artículo 1° de este proyecto de ley.

Debido a que no hay, a nivel público, posibilidades de atender a los niños en el período de 0 a 3 años, aparece el establecimiento "guardería" para cuidar a estos niños, que deben acudir allí porque sus madres trabajan.

En principio, mediante esta disposición se procura atender ese período de la niñez y, en ese sentido, vamos a hacer referencia a lo manifestado en el seno de la Comisión de Educación y Cultura del Senado por una integrante del CODICEN, la profesora Márquez. Ella señaló: "El período de 0 a 3 años es particularmente importante en el proceso de crecimiento. Los niños son aún muy dependientes de los adultos: padre, madre o sustitutos en estos roles. En el primer año el niño necesita contacto físico prolongado y respuesta continua del adulto para satisfacer sus necesidades básicas. El adulto actúa como interlocutor del niño con el entorno, es el intermediario, el vínculo.

A los dos años, el niño adquirió competencia locomotriz y a través de la exploración activa del ambiente va afirmándose en el dominio de las cosas que lo rodean. Su interés por lo que es diferente y por lo que desconoce y su afán por intervenir permanentemente, evidencian una motivación intrínseca por aprender y lo colocan en una situación de desequilibrio y riesgo permanente. Vemos que la presencia del adulto es siempre importante.

Las carencias de adecuados estímulos afectivos y/o perceptivos deben interpretarse como restricciones a las oportunidades de aprender que comprometen el desarrollo de las funciones intelectuales, de la personalidad y las adquisiciones lingüísticas. Múltiples investigaciones realizadas en el campo de la sicología del aprendizaje, evidencian que cuanto mayor la experiencia de privación, peor es la prognosis de recuperación.

Los más importantes especialistas europeos que han investigado el aprendizaje han realizado estudios y coinciden en esta conclusión.

Recién después de los dos años el niño será capaz de asociarse para jugar. La posibilidad de interactuar con niños de edades paralelas posibilita conductas de identificación e imitación que potencian una cadena de adquisiciones. En esta instancia, los adultos deben ayudar a superar una etapa signada de temores y angustias -pues a los tres años el niño tiene mucho miedo- estimular la independencia, satisfacer las necesidades de seguridad, amor, autoestima, confianza, orientación, alabanza, establecer límites consistentes, proporcionar oportunidades para que investigue y experimente e interesarse por lo que hace y dice".

Es decir que la profesora Rosa Márquez, en nombre del CODICEN, se expresó en forma muy clara, señalando la razón de la aparición de estos establecimientos, su vigencia y actuación. Ella obedece a que el niño que no puede estar con sus padres porque trabajan o están sometidos a otras exigencias a los efectos de satisfacer las necesidades de subsistencia, naturalmente necesita de un lugar donde se produzcan estas interacciones y donde comprenda un conjunto de elementos que son fundamentales para la formación de su personalidad. Esto no pasa por el tema relativo a una educación de aprendizaje, sino que es un sistema de convivencia. La guardería viene a sustituir el ambiente familiar para que los chicos puedan tener la convivencia correspondiente.

Esa es la razón de su existencia, y queremos reiterar que no tienen una finalidad de aprendizaje o de enseñanza en el concepto que ella tiene en nuestro país y que se aplica regularmente, sino que vienen a sustituir el hogar. Por estos motivos, se le ha dado esta redacción al proyecto de ley.

En cuanto al texto del artículo 1°, cuando se dice "atención educativa", podría considerarse que se está incurriendo en un concepto que no se compadece en forma perfecta con el concepto general de esta disposición. Al expresar "atención educativa" se hace referencia a los menores de entre 0 y 3 años en cuanto a la convivencia y a la formación en el aspecto locomotriz, de relacionamiento e, incluso, hasta determinar que integra algo distinto al otro chico que tiene frente a sí.

Creemos que esta redacción se ajusta a la intención que tiene este proyecto de ley, pero si alguien puede aportar algún texto que supere la expresión "atención educativa", no tendríamos inconveniente en modificarlo. En este sentido, creo que podría decirse "atención formativa", y me gustaría saber si la señora Miembro Informante admitiría esa redacción.

De ese modo, superaríamos la parte fundamental de la objeción en lo que tiene que ver con la educación o la referencia de que esta disposición pueda aplicarse a un nivel educativo.

SEÑOR SARTHOU. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SARTHOU. - Señor Presidente: simplemente, deseo confirmar la interpretación de que el artículo 1° alude a un objetivo esencial, que es el cuidado y la protección del niño. Sin embargo, es indudable que en la atención y en el cuidado existe una trasmisión de valores y contenidos de comportamientos que constituyen, en sentido amplio, una formación o desarrollo educativo, ya sea en lo social o en los hábitos de tratamiento entre los compañeros.

En definitiva, no me parece que esté mal, porque no es la trasmisión intelectual de conocimientos -que es lo que típicamente individualiza a la enseñanza- sino que se trata de la trasmisión de formas de vida que va desarrollando el niño en la guardería en la manera de convivir y comportarse junto con los demás niños. Entendemos que la inclusión complementaria sobre esta idea principal de protección y cuidado, no implica una alteración de la naturaleza real de la guardería y, de alguna manera, refleja una realidad en el sentido de que también hay un aporte de comportamiento formativo y educativo, que se manifiesta, no en la trasmisión de conocimientos, sino en las formas o hábitos de vida para el niño.

Por lo tanto, estamos de acuerdo con el texto empleado en el artículo 1°.

SEÑOR BATLLE. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BATLLE. - Señor Presidente: como es notorio, no he estado en el país y no he participado en la discusión de este tema, porque no integro esta Comisión.

Sin embargo, he leído el texto comparativo con el de la Cámara de Representantes, así como el informe presentado y he escuchado las expresiones que han hecho los distintos señores Senadores y, particularmente, la señora Senadora Arismendi y el señor Senador Santoro.

Es conocido el hecho de que todas estas guarderías existen en el país y que funcionan, algunas en forma horaria y otras renumeradas. Todas ellas han ido resolviendo proble-

mas de distinta naturaleza y, fundamentalmente, esa situación esencial que hace que actualmente y dadas las circunstancias de cómo está organizada la vida en nuestra sociedad -y prácticamente todas- sea bueno que los niños desde temprana edad puedan convivir con otros de su edad. Asimismo, es conveniente que las familias tengan la posibilidad -sobre todo aquellas que tienen pocos recursos- de tener lugares en donde con confianza puedan entregar sus hijos en las horas de trabajo y en momentos en que las madres no pueden atenderlos.

Entonces, pienso que si estamos hablando de un sistema como el que presumo todos conocemos -pues como abuelo más de una vez hemos llevado a nuestros nietos a esas guarderías hasta los tres años- no alcanzo a entender cómo en el artículo 1º la atención y el cuidado de los niños se extiende a cualquier edad y condición física o psíquica. A mi juicio, no estaríamos hablando de guarderías, sino de otro tipo de institución. Ahora bien; si estamos refiriéndonos a guarderías y a edades de cero a tres años -ya que después, a los cuatro años, van a la escuela- estaríamos agregando una situación completamente distinta, ya que se trataría de instituciones de otra naturaleza, en tanto se habla de atención y cuidado de niños de cualquier edad o condición física o psíquica.

Supongo que cuando se habla de condición física debería establecerse que no será la normal, porque si no, no se diría condición física -aunque no sé si se puede interpretar así- y en cuanto a física y psíquica, también debería hacerse lo propio.

En ese caso, entonces, cuando se habla de niños que tienen cualquier edad y condición física o psíquica especial no nos estaríamos refiriendo a guarderías, porque no se refiere a las capacidades normales. Reitero que, en realidad, no estaríamos hablando de guarderías, sino de otro tipo de establecimientos, tal como los que ya existen en el país, que tienen que estar sometidos a una vigilancia mucho más estricta y que deben tener un conocimiento profesional muy importante en el manejo de las situaciones de personas que ya no son niños desde el punto de vista de su edad, pero necesitan, por sus condiciones físicas o psíquicas especiales, también una atención especial.

Por lo tanto, me parece que por el artículo 1º -más allá o más acá de lo que quiera decirse con la expresión que se incorporó- educación es todo, porque educar no es solamente trasmitir conocimientos, sino que es algo mucho más importante: es enseñar a los niños formas de convivencia, pequeños hábitos formativos y entendimiento entre ellos, lo que luego hará que puedan recibir mejor el conocimiento.

En definitiva y desde mi ignorancia, entiendo que conocimiento y educación son dos cosas distintas. Pienso que si estamos hablando de guarderías, aludimos a niños que son atendidos en esos centros hasta que luego entran a la escuela y no estamos haciendo referencia a los que tienen catorce años de edad y condiciones físicas o psíquicas que requieren otro tipo de atención y que no van a guarderías, sino a instituciones especializadas, que podrán ser guarderías u otras.

Digo esto, porque supongo que son aspectos que la ley quiere organizar y ordenar. Sin embargo, hasta ahora, esto ha funcionado pacíficamente y sin ningún tipo de problemas. Por ello, debemos tener cuidado para que al legislar, a los efectos de ordenar y organizar el funcionamiento de las guarderías, no empecemos a crear inconvenientes a través de la ley en un área en la que hasta ahora, no los ha habido. Además, las disposiciones del Instituto Nacional del Menor en cuanto al respeto de los niños son obligatorias en su aplicación por parte de todos los ciudadanos. Inclusive, el cuidado de las normas debe ser contemplado por parte de los distintos organismos del Estado que tienen la función de ejercer sus responsabilidades para que se cumplan también las disposiciones del Código del Niño, así como de las demás normas internacionales que se han asumido, reconocido, votado e incorporado a nuestra legislación.

No he intervenido en la discusión general porque, como es notorio, recién tomo conocimiento de este tema. Entiendo que cuando mi nieto iba a la guardería, recibía una atención educativa, en el sentido de que le enseñaban, entre otras cosas, a convivir con los demás niños y a pintar. En fin; aprendía todas aquellas cosas que nos enseñaban cuando éramos chicos -pero un poco más grandes que los que hoy concurren a las guarderías- mediante los métodos famosos de Montessori y otros.

Concretamente, quisiera saber qué significa la expresión "atención educativa", sobre todo cuando se incorpora a niños de cualquier edad y condición física o psíquica, porque además debo decir que esto último no quiere decir nada. Entonces, me pregunto qué quiere decir condición física o psíquica. Pienso que se puede estar haciendo referencia a una condición física sana, en otras palabras, no quiere decir que esté debilitado o desprotegido en la vida. En realidad, debería utilizarse una expresión que hable de discapacidad física o discapacidad psíquica. De lo contrario, si hablamos de cualquier condición física o psíquica, estaríamos abarcando a niños de cualquier edad y absolutamente sanos.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el Miembro Informante, señora Senadora Arismendi.

SEÑORA ARISMENDI. - Señor Presidente: con respecto a las interrogantes que plantea el señor Senador Batlle, quiero decir que el hecho de que hasta ahora no haya habido problemas responde a, por lo menos, un cierto grado de desinformación.

El relevamiento existente de las guarderías -como ya lo manifestamos en la discusión general de este proyecto de leyes, fundamentalmente, capitalino y mucho más con respecto a Montevideo que al interior del país. A su vez, indica la proliferación -por todos los señalamientos y las condicionantes que se dieron en la discusión general- de establecimientos o guardaderos de niños, es decir, lugares de amontonamiento sólo con fines de lucro, donde ha habido problemas. Sin embargo, no ha habido una constatación ni se han recogido

dichos problemas. Como señalábamos en otra oportunidad no es, precisamente, en los establecimientos donde se hace -como se dice comúnmente- obra social, porque allí se toman las precauciones, tanto en las patrocinadas por organizaciones religiosas como las que se dedican a trabajar en zonas carenciadas, para tener condiciones de higiene, profesionales y personal que, en la mayoría de los casos, trabaja en forma honoraria a fin de lograr, sobre todo, la atención educativa de los niños.

Como bien precisaba el señor Senador Batlle, y como se señaló en el transcurso del debate en el seno de la Cámara de Representantes, la acción educativa se da absolutamente en todos los ámbitos de la sociedad, a veces en forma positiva y, en otras, con signo negativo.

Por otra parte, sabemos que existen lugares donde no se dan las mínimas condiciones para la permanencia de los niños; ya no estamos hablando de que se realice con ellos un trabajo de estimulación temprana, de socialización, de desarrollo del lenguaje, ni de aquellos aspectos que tienen que ver con la franja que va de 0 a 3 años.

Asimismo, la desinformación también radica en que no solamente hay guarderías -se habla de niños de cualquier edad y no de adultos- muy buenas, sino que algunas son excelentes y se las denomina guarderías escolares. Debemos aclarar que debatimos mucho sobre el término guardería y conste que todos nos inclinábamos por hablar de centros de atención infantil. Sin embargo, optamos por mantener el término guardería -y se incluye entre comillas en el artículo 1º del proyecto de ley- porque es el de mayor conocimiento de la gente. Ahora bien; existen las llamadas guarderías escolares, que son establecimientos a donde se lleva a los niños luego que concurren a la escuela, pública o privada. En esos lugares tienen recreación, cuidado y protección fuera del horario escolar. Esto ocurre porque, la mayoría de las veces, los padres trabajan y optan por mandar a sus hijos a este tipo de establecimientos en lugar de tener a una señora que los cuide en la casa o porque, a menudo, no tienen la institución -como se señalaba oportunamente- que fueron los abuelos, ya que algunos se encuentran trabajando. Entonces, este tipo de guarderías escolares surge para cubrir este tipo de necesidades.

Con respecto a lo que se dice de cualquier condición psíquica o física, debemos indicar que responde a un dato de la realidad. Asimismo, participo de la idea -que, felizmente, y por la acción de los educadores ha ido prosperando- relativa a la integración de aquellos niños que padecen algún tipo de discapacidad, tanto psíquica como física. De lo que se trata no es, precisamente -más allá de que necesitan atención especial- de arrinconarlos en una parte donde concurren exclusivamente discapacitados, sino que exista un proceso de integración que estimule, desarrolle y sea capaz de promover al máximo las condiciones o capacidades potenciales que tiene ese niño.

Por lo tanto, no es menor que estipulemos y hablemos de cualquier condición física o psíquica y se incorpore a la fiscalización o a la regulación a que aspira este proyecto de ley.

SEÑOR BATLLE. - Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BATLLE. - Señor Presidente: me parece muy interesante la explicación que acaba de brindar la señora Senadora Arismendi, porque me aclara conceptos acerca de cómo se maneja el tema de las guarderías, es decir, en la misma línea de pensamiento que expresó el señor Senador Santoro. De manera que no se trata solamente de una acción educativa y formativa de niños de 0 a 3 años, sino que también apunta a otros hasta la edad escolar. Según lo establece el Código del Niño, y como en el caso referido por la señora Senadora Arismendi, los padres entregan a sus hijos después del horario escolar a establecimientos, mientras ellos todavía están trabajando. De modo que son dos cosas un tanto diferentes a lo que yo suponía refiere el artículo 1º.

Sin perjuicio de ello, me pregunto si en el país ya no existen disposiciones vinculadas a la situación de los institutos de enseñanza para niños con problemas de discapacidad porque, de lo contrario, podemos estar generando algún tipo de inconveniente y quizás sea necesario aclararlo.

No soy partidario de quitar la determinación "atención educativa" y de dar un programa específico de estudio a un niño de 0 a 3 años, por lo que pienso que habría que hacer alguna precisión mayor para evitar posibles confusiones en cuanto al cuidado de niños de cualquier edad y condición física o psíquica.

Nada más. Muchas gracias.

SEÑOR SANTORO. - Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SANTORO. - Señor Presidente: en el artículo 1º se hace referencia a los niños de 0 a 3 años en razón de que había sido cuestionado, fundamentalmente, el aspecto educativo. Entonces, tratamos de demostrar que las guarderías procuran ocuparse de los menores que no tienen la posibilidad de contar con la atención debida en sus hogares en razón de que sus padres trabajan.

Naturalmente, no dejamos de reconocer que la disposición es más amplia, en el sentido de que procura abarcar el cuidado de niños de cualquier edad y condición física o psíquica, como ya lo explicó la señora Senadora Arismendi, que es el Miembro Informante de este proyecto de ley.

Cabe señalar que la Ley Nº 16.137, de 28 de setiembre de 1990, que ratifica la Convención de los Derechos del Niño y establece que los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y cuidados necesarios para su bienestar

teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y que, con ese fin, se tomarán todas las medidas administrativas y legislativas adecuadas. De acuerdo con lo que establece dicha Convención, niño se es, prácticamente, hasta los 18 años. Entonces, esta disposición está bien redactada en el sentido de que trata de amparar o de comprender al niño, con ese alcance en lo que tiene que ver con edades y situaciones sicofísicas. Debemos tener en cuenta que las guarderías también prestan atención a niños con ciertas discapacidades y que, por tal razón, tienen allí un lugar de amparo, protección y atención que, por los motivos antes mencionados, no logran tener en su casa.

Por lo tanto, no hubo omisión ni error en el texto, sino simplemente una explicación parcial, porque así era la que se reclamaba en razón del cuestionamiento que se había realizado.

SEÑOR BERGSTEIN. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BERGSTEIN. - Voy a ser muy breve, señor Presidente.

En una materia tan delicada como la que regula este proyecto de ley, lo primero en que podemos fácilmente ponernos de acuerdo es en que no debe subsistir el vacío legal que existe en la actualidad.

Este proyecto de ley no perdió de vista la realidad que se presenta en el país dada la existencia de una gran cantidad de establecimientos, tanto en la capital como en el interior, de muy disímiles características y que tratan de responder a necesidades igualmente variables. En consecuencia, como se trata de una primera señal que el sistema político está dando como se podrá apreciar al recorrer el articulado del proyecto se ha adoptado un criterio muy flexible en un período de transición con la idea más adelante de ir efectuando correcciones sobre la marcha. Dicho artículo 1º por tanto, tiene necesariamente que estar concebido con la mayor amplitud. De esta manera, se logrará que no queden fuera del marco normativo establecimientos con diferentes especializaciones.

Efectivamente, tal como se dijo aquí, el grueso de los establecimientos está dirigido a niños de cero a tres años. Teniendo en cuenta que de acuerdo con los planes actuales de las autoridades del CODICEN se espera que en los próximos años la mayor parte de los niños de cuatro y cinco años se incorpore al sistema preescolar, quizás se limite en alguna medida el campo de aplicación de las guarderías, el que mayormente se dirigiría a niños de cero a tres años. Aquí, en Montevideo, tenemos muchas guarderías para niños mayores -como ya se ha dicho- porque sus padres no tienen dónde dejarlos en las horas en que no concurren a la escuela, aunque más no fuera para hacer los deberes.

En lo que tiene que ver con la diversidad de condiciones físicas o psíquicas de los niños, eso también está reflejado en el texto del articulado cuando se establece la obligatoriedad de contar con personal idóneo para los chicos en cuestión, es decir, para los que se hayan inscrito o estén asistiendo a determinada guardería.

En consecuencia, me parece que deberíamos introducir dos modificaciones -quizás esto podría concitar un consenso- al texto del artículo 1º. Una de ellas en cierto modo ya se ha sugerido, y consiste en sustituir la expresión "atención educativa" por el término "formación", que tiene un sentido más genérico y amplio, ya que no hay duda de que todo lo que sucede en edades tempranas contribuye a la formación del chico.

La segunda modificación, que nos parece de una importancia nada desdeñable, es que donde se dice "el cuidado de niños de cualquier edad y condición física o psíquica", se sustituya la conjunción "y" por "o", con lo que la frase quedaría redactada de la siguiente manera: "el cuidado de niños de cualquier edad o condición física o psíquica".

Con estas modificaciones, las guarderías no tienen que desarrollar acumulativamente una actividad predominante de protección, atención educativa o formación -según lo que se decida- y de cuidado de niños, sino que puede ser cualquiera de ellas. Debemos tener presente que las guarderías mayoritariamente son depósitos donde los padres dejan a sus hijos porque tienen que ir a trabajar y quieren que estén en condiciones de razonable seguridad. En Montevideo también hay algunas guarderías que van más allá de eso, ya que aplican técnicas pedagógicas muy modernas para niños de edades muy tempranas, a partir de los dos o tres años.

Como decíamos, se debe tener una definición de guardería comprensiva de todas esas situaciones, que son muy diferentes entre sí.

En consecuencia, señor Presidente, propondría en primer lugar, como dije, sustituir la expresión "atención educativa" por el término "formación", que es obviamente más amplio. En segundo lugar, habría que sustituir la conjunción "y" por "o", dando a entender que la actividad preponderante puede ser cualquiera de los aspectos que recoge la disposición y no todos ellos conjuntamente.

SEÑOR KORZENIAK. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR KORZENIAK. - De alguna manera, en el propio texto del proyecto tenemos la solución a dos o tres problemas que se han planteado. Pienso que estos no debieran ir más allá del contenido concreto, práctico y muy útil que el proyecto se fija en la exposición de motivos. En uno de los últimos párrafos de la página dos se dice que la meta inme-

diata e insoslayable que procura el proyecto de ley es proteger y garantizar la seguridad del niño entendida integralmente en sus aspectos físico, moral y de riguroso respeto a sus derechos; creo que es eso lo que procura. Además, la letra del proyecto despeja algunas inquietudes que se han planteado con respecto al artículo 1°, sobre todo con la expresión "atención educativa" que, incluso desde la sesión anterior, despertó algunas lucubraciones muy fundadas, referidas a la manera en que el Estado puede intervenir en materia de enseñanza según el artículo 68 de la Constitución. Esto fue desarrollado por el señor Senador Mallo, quien además reconstruyó la historia de esta disposición.

Me parece que el proyecto define claramente que es una iniciativa predominantemente destinada a la atención del niño y que por ello no puede excluir ningún aspecto educativo; eso es imposible ya que si, por ejemplo, en una guardería a los niños se les da el café con leche, también se les enseña a tomar la cucharita. Esta idea no es sólo una teoría, sino que surge del propio texto de la ley.

El artículo 1° efectivamente menciona la atención educativa, pero si se lee el artículo 16 -y se lo interpreta contextualmente, como se debe hacer por el intérprete del Derecho- veremos que dice que cuando la actividad predominante de la institución privada esté constituida por acciones de enseñanza y aprendizaje, jardines de infantes y escuelas privadas, entonces el régimen es otro. Allí se cita otra ley y otro órgano controlador, que es la ANEP.

¿Qué quiere decir esto? Como no se pueden hacer distinciones en blanco y negro, porque siempre una guardería encierra algo educativo -es imposible que no lo haga- estas son instituciones predominantemente de guardería -como se han dado en llamar, a pesar de que aquí se han hecho algunas objeciones técnicas- pero pueden existir instituciones predominantemente de enseñanza. Entonces, sí entrarían algunas de esas objeciones que se han manejado, pero que están salvadas por el propio texto, ya que se trata de otro régimen, que no es el de esta ley.

Por lo tanto, a mi juicio, en una interpretación contextual de los artículos 1° y 16 -que, si no me equivoco, está ordenada por el artículo 20 del Título Preliminar del Código Civil, que señala que el contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes de manera que haya entre todas ellas su debida correspondencia y armonía- surge cuál es el sentido del proyecto. En el caso del artículo 1°, si bien es perfectible -siempre puede serlo- es inequívoco el sentido de lo que trata.

Realmente, pienso que la intención -creo que de todos los miembros de la Comisión- podría interpretarse de esta manera, como además lo han ido explicando los señores Senadores en sus distintas intervenciones.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Ignacio Posadas Montero)

SEÑOR BERGSTEIN. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BERGSTEIN. - Hace un momento dialogábamos con la señora Senadora Arismendi en torno al artículo 1°. Precisamente, en el contexto de la redacción de este artículo, donde se dice "atención educativa", en lugar de sustituirlo por la palabra "formación" -que era lo que habíamos planteado anteriormente- propondríamos limitar la expresión al vocablo "atención" y en cambio, mantenemos la propuesta de sustituir la conjunción "y" por "o". De esta forma, la parte final de la disposición -en ese sentido estaríamos formulando una moción- diría así: "cuya actividad predominante esté constituida en forma onerosa o gratuita, por la protección, atención o el cuidado de niños de cualquier edad y condición física o psíquica". Quiere decir que suprimimos la palabra "educativa" y cambiamos la conjunción "y" por "o".

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Observo que la señora Miembro Informante parece no estar de acuerdo con esta redacción.

SEÑOR SANTORO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SANTORO. - Mi intención es, simplemente, hacer referencia a la propuesta del señor Senador Bergstein.

Si bien no soy Miembro Informante, la señora Senadora Arismendi parece no estar de acuerdo con la modificación propuesta. Al respecto queremos señalar que si omitimos la palabra "educativa", podríamos sustituirla por "formativa" o "formación" porque las guarderías, en lo que tiene que ver con la atención de niños de 0 a 3 años, realizan una tarea de formación en torno a una cantidad de actividades. Por otra parte, cabe señalar que si eliminamos la referencia a la educación y no ponemos "formación" o algo similar, no se justifica que en otra disposición se exija que las guarderías tengan un maestro o un profesor de nivel terciario. En una palabra, si las guarderías no tienen nada que ver con la formación del chico y sólo apuntan a su atención, no se justifica luego la presencia de este personal técnico.

Por todas estas razones pensamos que se debe establecer algo al respecto y no quedarnos sólo con "atención", sino referirnos a la formación o educación. De lo contrario, habrá que corregir la otra disposición.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - La Mesa desea señalar a los señores Senadores que no tenemos más opción que trabajar ceñidos al Reglamento. Por lo tanto, no habiendo sugerencias de redacción que sean aceptadas por el Miembro Informante o por la Comisión, no cabe otra solución que votar el artículo tal como viene de Comi-

sión, salvo que se presentara una moción para su retorno a ese ámbito a los efectos de perfeccionarlo.

Por lo tanto, no cabe otra alternativa que votar esta disposición.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 1°.

(Se vota:)

-8 en 18. **Negativa.**

SEÑOR HIERRO LOPEZ. - Si no me equivoco, corresponde votar ahora la moción propuesta por el señor Senador Bergstein.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Reglamentariamente no es así; no obstante, salvo que el Cuerpo lo objete, se puede poner a votación.

Con ese propósito, solicitamos al señor Senador Bergstein que lea nuevamente la redacción propuesta.

SEÑOR BERGSTEIN. - La disposición diría así: "Artículo 1°. - Se entiende por 'guardería' a los efectos de la presente ley, toda institución, propiedad de persona física o jurídica, cuya actividad predominante esté constituida en forma onerosa o gratuita, por la protección, atención o el cuidado de niños de cualquier edad y condición física o psíquica". Deseo agregar que el término "atención", de ninguna manera excluye todo lo que pueda tener que ver con la educación del niño. El vocablo "atención" es simplemente un término mucho más genérico, y en ese sentido lo tomamos nosotros.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - En consideración la redacción propuesta por el señor Senador Bergstein.

SEÑORA ARISMENDI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra la señora Miembro Informante.

SEÑORA ARISMENDI. - Simplemente deseo hacer una precisión.

Creo que la Comisión ha trabajado y ha contado, en el informe, no sólo con las firmas de los representantes del Partido Colorado, sino que además la incorporación de la expresión "atención educativa" fue a iniciativa del señor Senador Fernández Faingold, quien lamentablemente hoy no se encuentra en Sala. Además, en momentos en que formaba parte del Cuerpo, contamos también con los aportes del señor Senador Bergstein.

Por otra parte, la Comisión de Educación y Cultura ha tenido -y ello se puede comprobar a través de las actas- un movimiento bastante irregular, porque tiene un elenco estable y otro que es bastante pendular e intermitente.

En consecuencia, señor Presidente, pienso que después de una discusión que no insumió poco tiempo y sobre un tema que fue objeto de largas consideraciones, no es posible que ahora se bloquee el tratamiento de este proyecto de ley por la modificación de un término o de una conjunción; no me parece apropiado.

SEÑOR HIERRO LOPEZ. - Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR HIERRO LOPEZ. - Creo que las intimidades de la Comisión no importan mucho a la hora de ver si la redacción es buena o mala.

El tema radica en que en el Plenario hemos visto que hay algunas dificultades y, como Legisladores y como bancada, tenemos el derecho a procurar un mejoramiento en la redacción. En ese sentido, la alternativa propuesta por el señor Senador Bergstein apunta a evitar que este proyecto de ley vuelva a Comisión. En una palabra, al observar que existían dudas, y ante la propuesta de algunos señores Senadores para que esta iniciativa volviera a Comisión, para evitar ese retraso se propuso esta redacción alternativa. Personalmente, prefiero votar esta moción ahora -en vez de que el proyecto retorne a la Comisión- y así pulir y evitar las diferencias que se han planteado en Sala.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la redacción sustitutiva presentada por el señor Senador Bergstein.

(Se vota:)

-20 en 22. **Afirmativa.**

15) REGIMIENTO MECANIZADO N° 12, BRIGADA MILITAR Y CUERPO DE BOMBEROS DE LA CIUDAD DE YAGUARON, REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

SEÑOR BREZZO. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BREZZO. - Como el tratamiento de este proyecto de ley que estamos analizando quizás se prolongue, y teniendo en cuenta que como séptimo punto del orden del día figura un asunto que el Senado debería resolver en el día de hoy, relativo a la autorización del ingreso a nuestro país de un contingente armado del Regimiento Mecanizado N° 12 de

Brasil, formulo moción para que se declare como urgente y se trate de inmediato. Luego continuaríamos con el análisis de este proyecto de ley que estamos considerando.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Se va a votar si se declara urgente y se considera de inmediato el asunto a que ha hecho referencia el señor Senador.

(Se vota:)

-15 en 21. **Afirmativa.**

Se pasa a considerar el asunto que figura en séptimo término del orden del día y cuya urgencia fue declarada: "Proyecto de ley por el que se autoriza el ingreso a nuestro país de un contingente armado del Regimiento Mecanizado N° 12, Brigada Militar y Cuerpo de Bomberos de la ciudad de Yaguarón, República Federativa del Brasil, a los efectos de participar en el desfile cívico-militar a realizarse en la ciudad de Río Branco, departamento de Cerro Largo, el día 12 de octubre de 1996. (Carp. N° 538/96 - Rep. N° 292/96)".

(Antecedentes:)

"Carp. N° 538/96
Rep. N° 292/96

Ministerio de Defensa Nacional
Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio del Interior

Montevideo, 17 de setiembre de 1996.

Señor Presidente de la Asamblea General
Doctor Hugo Batalla

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo a efectos de someter a su consideración, atento a lo preceptuado por el numeral 11 del artículo 85 de la Constitución de la República, el proyecto de ley adjunto, por el cual se autoriza el ingreso a nuestro país de un contingente armado del Regimiento Mecanizado N° 12, Brigada Militar y Cuerpo de Bomberos de la ciudad de Yaguarón, República Federativa del Brasil, a los efectos de participar en el desfile cívico-militar a realizarse en la ciudad de Río Branco, departamento de Cerro Largo, el día 12 de octubre de 1996.

Los referidos contingentes estarán compuestos de 20 (veinte) efectivos, Banderas y Escoltas cada uno de ellos, así como también por una Banda de Músicos.

La mencionada autorización sería sumamente beneficiosa, tanto en simbolizar nuestra propia integración regional, como en compartir con nuestros hermanos brasileños un nuevo aniversario del Día de la Hispanidad.

Por los fundamentos expuestos precedentemente, se solicita al señor Presidente la atención de ese Cuerpo al proyecto de ley que se acompaña, cuya aprobación se encarece.

Saluda a usted atentamente.

Julio María Sanguinetti PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, **Raúl Iturria, Dante Ramos, Didier Opertti.**

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°. - Autorízase el ingreso a territorio nacional de un contingente armado del Regimiento Mecanizado N° 12, Brigada Militar y Cuerpo de Bomberos de la ciudad de Yaguarón, República Federativa del Brasil, integrados por 20 (veinte) efectivos, Banderas y Escoltas cada uno, así como también por una Banda de Músicos, a los efectos de participar en el desfile cívico-militar a realizarse en la ciudad de Río Branco, departamento de Cerro Largo, el día 12 de octubre de 1996.

Art. 2°. - Comuníquese, publíquese y archívese.

Raúl Iturria, Dante Ramos, Didier Opertti."

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Léase el proyecto.

(Se lee)

-En discusión general.

SEÑOR BREZZO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BREZZO. - Este tema fue considerado en la Comisión de Defensa Nacional, el lunes pasado. Se trata de la autorización para que ingrese un contingente representativo de las Fuerzas Armadas brasileñas, a fin de participar de un festejo, al que se le da una gran importancia en la ciudad de Río Branco.

El tema fue votado por unanimidad en la Comisión respectiva y, por lo tanto, recomendamos que el Senado lo vote en este momento.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tratándose del departamento de Cerro Largo, la Mesa no sabe si el señor Senador Mallo está dispuesto a autorizar este ingreso.

(Hilaridad)

SEÑOR SEGOVIA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SEGOVIA. - Voy a colaborar con el señor Senador Mallo, por ser vecino de Rivera.

Deseo manifestar que vamos a votar favorablemente el ingreso de esta Brigada Militar, haciendo una observación en el sentido de que se trata de temas que vienen tratados con tiempo aunque, sin embargo, se votan aquí como urgentes. Esta es una situación menor y ha sido tradicional, a lo largo de toda la frontera uruguayo-brasileña, el ingreso de este tipo de fuerzas para participar en desfiles especiales y en festividades en las que siempre están de acuerdo todos los grupos departamentales.

Por estos motivos, votaremos favorablemente esta autorización, dejando marcado que el criterio operativo no nos parece el más correcto, teniendo en cuenta que el asunto debe pasar, todavía, a la Cámara de Representantes y el ingreso se realizará el día 12 de octubre, por lo que los plazos serán muy cortos.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar, en general, el proyecto.

(Se vota:)

-17 en 17. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En discusión particular.

Léase el artículo único.

(Se lee:)

"Artículo Unico. - Autorízase el ingreso a territorio nacional de un contingente armado del Regimiento Mecanizado N° 12, Brigada Militar y Cuerpo de Bomberos de la ciudad de Yaguarón, República Federativa del Brasil, integrados por 20 (veinte) efectivos, Banderas y Escoltas cada uno, así como también por una Banda de Músicos, a los efectos de participar en el desfile cívico-militar a realizarse en la ciudad de Río Branco, departamento de Cerro Largo, el día 12 de octubre de 1996."

-En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 17. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Queda aprobado el proyecto de ley, que se comunicará a la Cámara de Representantes.

(No se publica el texto del proyecto de ley aprobado por ser igual al considerado.)

16) GUARDERIAS INFANTILES

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Continúa la discusión particular del asunto que figura en cuarto término del orden del día, "guarderías infantiles".

Léase el artículo 2°.

(Se lee:)

"ARTICULO 2°. - Las guarderías, desarrollarán su actividad amparadas por las disposiciones constitucionales, dentro de un régimen de derecho privado, con las limitaciones y controles establecidos en la presente ley."

-En consideración.

SEÑOR MALLO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR MALLO. - Me pregunto si por el hecho de no votar este artículo no se cumplen las disposiciones constitucionales y las leyes laborales. Entiendo que se trata de una disposición totalmente superflua, porque dice que las guarderías desarrollarán su actividad amparadas por las disposiciones constitucionales. Entonces, si no votamos esta norma, ¿no estarán amparadas por la Constitución? También se hace referencia a que se rigen por el Derecho Privado; si no votamos esta iniciativa ¿están disciplinadas por el Derecho Público? Al mismo tiempo se establece que están sujetas a las limitaciones y controles establecidos en el presente proyecto; por lo tanto, si no lo votamos ¿la ley se volvería inútil? Estas son preguntas que me hago.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - La Mesa no abre opinión favorable a lo manifestado.

Puede continuar el señor Senador Mallo.

SEÑOR MALLO. - Entiendo que esto es como un pleonasmo, como diría un gramático, totalmente superfluo.

El señor Senador Bensión, suplente del señor Senador Batlle, en la discusión general manifestó opiniones muy sensatas. En este sentido, se preguntó por qué este proyecto era tan extenso y si no se podía legislar en forma más breve. Considero que esa fue una expresión de sentido común, porque este artículo es la traducción de un progreso manuscrito, que no significa nada.

Entonces, estoy dispuesto a votarlo en homenaje a la Comisión que lo presentó y como deferencia a la señora Miembro Informante. A pesar de ello, reitero que entiendo que la norma no quiere decir absolutamente nada.

SEÑOR BATLLE. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BATLLE. - La pregunta que formuló el señor Senador Mallo me parece muy pertinente. ¿Cuál es el sentido de este artículo? ¿Por qué lo establecemos y qué le agrega al proyecto? ¿Qué ocurriría si no lo incluyéramos? Simplemente, estaríamos sujetos a la Constitución y al Derecho vigente, quedando obligados al cumplimiento de las leyes. Entonces, no veo cuál es el sentido de esta norma; si no tiene explicación, deberíamos eliminarlo y me parece que ello es lo natural. En este sentido, señor Presidente, debo decir que no corresponde su incorporación a esta iniciativa.

Por supuesto, estas instituciones no pueden actuar en contra de la Constitución y de la ley y se sobreentiende que estarán regidas por el Derecho Privado, con las limitaciones y controles establecidos en el presente proyecto.

Desde ya, adelanto que me parece que no tiene sentido votar este artículo.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posada Montero). - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 2°.

(Se vota:)

-16 en 19. **Afirmativa.**

SEÑOR BERGSTEIN. - Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BERGSTEIN. - Podría parecer una exquisitez, pero creo que el artículo 2° agrega algo en cuanto a subrayar que las guarderías deberán regirse por un régimen de Derecho Privado, con las limitaciones que establece este artículo porque, teóricamente, se podría concebir otro régimen de Derecho que no sea el Privado, para la regulación de estos institutos.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - La Mesa entiende que la aplicación del Derecho Público debe derivar de una norma expresa.

Léase el artículo 3°.

(Se lee:)

"ARTICULO 3°. - Las guarderías tendrán los siguientes deberes:

A) Desarrollar su actividad respetando rigurosamente los derechos del niño establecidos en las leyes y reglamentos vigentes.

B) Contar con el personal necesario e idóneo para la atención de los niños inscriptos y cumplir estrictamente las leyes laborales.

C) Orientar la totalidad de sus actividades, sea de recreación, alimentación, uso del lenguaje, ejercicio corporal u otras, hacia fines formativos.

Los propietarios de las guarderías, serán legalmente responsables de cualquier acto de discriminación (numeral 1) del artículo 2° de la Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N° 16.137, de 28 de setiembre de 1990, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudieren haber incurrido aquellas personas que hubieren participado en dichos actos."

-En consideración.

SEÑOR MALLO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR MALLO. - Deseo que los integrantes del Partido de Gobierno realicen una referencia al literal B) del artículo 3°, que dice que se deberá contar con el personal necesario e idóneo. Es decir, que se va a designar el personal necesario. Sin embargo, el artículo 86 de la Constitución establece que la creación de cargos públicos es iniciativa del Poder Ejecutivo, por lo que entiendo que este artículo va a ser vetado.

Posiblemente no tenga razón y que ello se realice por vía de utilizar personal excedentario. Deseo saber dónde se reclutará a estos funcionarios.

Quiero señalar, además, un problema de semántica, ya que las tareas de los organismos de Gobierno, en Derecho Administrativo, se llaman cometidos y no deberes. Por otra parte, en esta disposición se mezclan una serie de conceptos que no tienen relación entre sí. Por ejemplo, respecto al literal B), me pregunto dónde se conseguirá el personal necesario.

SEÑOR SARTHOU. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SARTHOU. - Quiero señalar que el literal B) se debe entender en el sentido de que el personal que tomen las guarderías será de carácter privado, y deberá ser especializado e idóneo para la atención de los niños. Debe quedar claro que el personal de las guarderías es privado y se extraerá de la actividad privada, por lo que no tiene nada que ver con el campo de la actividad pública.

Al referirse a personal idóneo, se buscan ciertas condiciones que cumplan con los requisitos que les permitan asegurar los objetivos perseguidos.

En este sentido, pienso que la disposición es entendible.

El hecho de que se establezca que se deben cumplir las leyes laborales puede ser redundante, pero se trata de formular una condición en el sentido de que para que el personal pueda cumplir correctamente sus funciones, deben tenerse en cuenta y aplicarse las normativas laborales. Es desde ese punto de vista que puedo entender que se haga mención específica a algo que realmente hay que cumplir. Repito, lo que se quiere decir es que si se cumplen las normas laborales sobre un personal que es necesario e idóneo, probablemente éste, no esté en condiciones de llevar a cabo adecuadamente su tarea.

SEÑOR MALLO. - Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR MALLO. - Reconozco mi error, porque me adelanté un artículo; en realidad me refería al 4° en el que se crea un cuerpo inspectivo.

SEÑOR BATLLE. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BATLLE. - Señor Presidente: las guarderías son establecimientos privados y no cuentan con funcionarios públicos, como ya lo estableció, refiriéndose al artículo siguiente, el señor Senador Mallo. Adelanto que sobre esa disposición voy a formular algunas observaciones cuando sea pertinente.

Las guarderías tendrán los siguientes deberes o cometidos, tal como quieran llamárseles. Los cometidos de las guarderías son desarrollar la actividad respetando rigurosamente los derechos de los niños y orientar la totalidad de esas actividades a los fines formativos. Considero que el literal B) tiene muy poco sentido y a mi juicio no puede decirse que se deben cumplir estrictamente las leyes laborales. ¿Cómo vamos a establecer en una ley que las guarderías o cualquier otra institución pública o privada deba cumplir estrictamente con las leyes? Repito, me parece que no tiene sentido.

Por otro lado, parecería lógico expresar que deben contar con el personal necesario e idóneo, porque de lo contrario no podrían funcionar. Al respecto, cabe preguntarse quién es el que va a fijar el personal necesario. ¿Será esta Comisión que se instituye? Entonces, si va a ser esa Comisión la que va a determinar cuál es el personal necesario e idóneo, y si necesario es lo mismo que idóneo, quiere decir que necesario puede ser una limpiadora, pero no será idóneo. En consecuencia, entiendo que hay una confusión que además se agrega a la complicación emergente del artículo 5°.

Por lo tanto, pienso que la expresión referida a cumplir estrictamente las leyes laborales no puede ser incorporada en estas normas. En tal sentido, solicitaré que se divida la votación y voy a formular moción para que se suprima esa disposición final. Insisto en que no podemos dictar leyes diciendo que se cumplan las leyes porque desde el punto de vista de la técnica legislativa no tiene ningún sentido.

Además, decir que las guarderías deben contar con personal necesario e idóneo, desde ya supone presumir que alguien va a determinar cuál es ese personal porque, de lo contrario, al ser una institución de Derecho Privado, son las personas que han organizado dicho establecimiento llamado guardería las que decidirán cuántos empleados necesitan para atender a tantos niños. Por lo tanto, de hecho aquí estamos abriendo el camino para que alguien reglamente que cada tantos niños se debe contar con tantas personas para atenderlos.

Aclaro que estas reflexiones las hago en términos de pregunta. De no ser así, ¿qué sentido tendría establecer que una guardería debe tener personal necesario e idóneo? A mi entender, sería como dictar una disposición sobre almacenes diciendo que deben contar con el personal necesario e idóneo; alguien va a tener que establecerlo.

Quisiera saber si ese es el propósito. Posiblemente esté confundido como en el caso del artículo 1° sobre el que solicité una aclaración y solamente he intervenido en ese sentido.

SEÑOR SARTHOU. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SARTHOU. - Nosotros entendemos que una institución privada común, indudablemente, no necesita que se le aclare que debe cumplir las leyes laborales y que el personal sea necesario e idóneo, porque es un riesgo que debe correr el empresario. Evidentemente, en este caso, quien habrá de determinarlo será el órgano de contralor, si encuentra que no es posible atender correctamente determinado número de niños con la cantidad de empleados que cuenta la institución, porque para disminuir costos no ha contratado el personal necesario e idóneo. Me parece que está bien, porque esto habilita a que el contralor que se haga pueda centrarse en esos aspectos, y lo mismo en lo que tiene que ver con el cumplimiento estricto de las leyes laborales. Naturalmente, existe una sanción en el campo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pero al incluirlo expresamente en el texto, es porque se trata de una condición indispensable para que el personal trabaje bien y actúe eficazmente. Si bien puede parecer un pleonasmo, creo que puede ser un factor de control y de sanción específica, sin perjuicio de lo que tenga que operarse por la vía de la violación que implica el Derecho Laboral, repito, desde el punto de vista del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Por consiguiente, considero que estas normas están aportando elementos que faciliten el contralor y defiendan la eficacia para el cumplimiento de los objetivos. Creo que si bien

puede parecer redundante, no lo es, porque es distinta la infracción frente a otro Ministerio que ante esta autoridad que debe realizar el contralor. Para que la institución funcione correctamente, debe contar con el número necesario de funcionarios, éstos deben ser idóneos y se debe cumplir estrictamente con las normas laborales. Indudablemente, un personal al que no se le pague correctamente o, por ejemplo, no se le otorgue la licencia, no va a actuar con la misma solvencia ni características positivas con que debería hacerlo al tratar con niños. Personalmente, esa es la interpretación que le doy a esta disposición.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - La Presidencia, rápidamente, se va a permitir hacer algunas consideraciones.

En primer lugar, hay que tener presente que si legislamos diciendo que debe contar con el personal necesario e idóneo, estamos abriendo la puerta a la reglamentación con todo lo que ello significa.

En segundo término, coincido en cuanto a que establecer que se debe cumplir estrictamente con las normas laborales, es doblemente innecesario.

En tercer lugar, con referencia al literal C), el imponer como deber la orientación total hacia fines formativos, bien puede hacer que una cantidad de guarderías que hoy cumplen la finalidad de cuidado -que es absolutamente legítima- por imperio de la ley, queden fuera de poder cumplir con este servicio.

En cuarto término, considero que el inciso final de este artículo tiene un contenido muy serio ya que se establece la responsabilidad extracontractual por hecho del dependiente. No recuerdo si a la totalidad del sistema educativo uruguayo se le aplica este tipo de responsabilidad que, reitero, es algo muy serio. Además, desconozco cuál será la realidad en estos casos y si se puede determinar quién es el propietario de una guardería. En tal sentido, me pregunto si no estamos imponiendo una exigencia extraordinaria que termine matando a la actividad en lugar de ayudarla.

SEÑORA ARISMENDI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra la señora Senadora.

SEÑORA ARISMENDI. - Con respecto a la referencia al personal necesario e idóneo, debo decir que más adelante el proyecto explica exactamente de qué se trata. En el artículo 5º, tanto en la formulación que viene de la Comisión como en el sustitutivo presentado por el señor Senador Santoro, de acuerdo con todos los miembros de ese Cuerpo, se establece que deben incluir en su personal estable al menos un maestro titulado de Educación Primaria u otro profesional de nivel terciario del sistema público o privado habilitado con formación específica en la materia. Además, se dice que el Consejo Honorario determinará los títulos académicos que se ajustan a este proyecto de ley. Por su parte, el artículo 11 establece: "El Ministerio de Educación y Cultura reglamentará el funcionamiento de los cuerpos inspectivos". Al reglamentarlo -esos inspectores van, precisamente, a controlar- se lo va a hacer sobre determinadas normativas. Es decir que se está abriendo la puerta a la reglamentación a texto expreso, porque además así se dio en el análisis y debate del proyecto.

Por otro lado, el término "necesario" está, sin duda, vinculado al número de niños, y el significado de la expresión "idóneo" está contemplado en el resto del proyecto, donde se establece con precisión de qué estamos hablando.

SEÑOR KORZENIAK. - ¿Me permite una interrupción, señora Senadora?

SEÑORA ARISMENDI. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR KORZENIAK. - Creo que este artículo 3º, sobre todo en su literal B), no hace más que cumplir una obligación jurídica que el Uruguay ya tiene establecida por un Tratado que fue aprobado por una ley. Si los señores Senadores observan el informe dirigido por la Comisión al Senado, van a comprobar que la Ley Nº 16.137, de 28 de setiembre de 1990, ratificó la Convención de los Derechos del Niño, que en su artículo 3º dice: "Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado...". Más adelante agrega: "Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios o establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal...". Es decir que el Uruguay está obligado a dictar normas legales y administrativas que establezcan el número y la competencia del personal. Esto lo dice un Tratado que fue aprobado por una ley; de manera que no encuentro razones para discutir la conveniencia o inconveniencia de hacer algo que nuestro país tiene el deber jurídico internacional de cumplir y, al haberse dictado la ley, también el deber jurídico interno.

El artículo 3º del Tratado insiste diciendo: "así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada". De modo que esta ley tiene el deber de establecer el número e idoneidad del personal y una supervisión adecuada, y de dictar reglamentos que el Derecho Internacional impone al Uruguay, en lo externo y en lo interno.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Puede continuar la Miembro Informante, señora Senadora Arismendi.

SEÑORA ARISMENDI. - El artículo 6º del proyecto estipula: "El personal de las guarderías deberá salvaguardar la integridad física y moral de los niños a su cargo.

El Consejo Honorario supervisará y controlará en forma permanente el cumplimiento de esta disposición".

Esto tiene que ver -y sobre la conveniencia de incluir la palabra "salvaguardar" mantuvimos varias discusiones en Comisión- con el posterior control y también con el personal idóneo que garantice que se va a salvaguardar la integridad física y moral de los niños.

A su vez, por el artículo 9°, las instituciones privadas que soliciten actuar como guarderías deberán tener determinadas características y, entonces, se inscribirán en un Registro Nacional de Guarderías, de acuerdo con lo que plantea el proyecto de ley y con las normativas posteriores, conforme a las cuales tendrá que actuar, porque de lo contrario esta disposición es inaplicable.

Ante el anticipo que hacía el señor Senador Mallo, debo decir que creo que efectivamente el problema más grave a resolver en la práctica -fue el que nos dio más trabajo, el que nos llevó más tiempo de deliberaciones, y es el punto sobre el que tengo mayor escepticismo- es de qué manera y de dónde sacamos y calificamos al cuerpo inspectivo, que será el que tendrá a su cargo nada menos que garantizar todo esto, controlarlo e incluso, de acuerdo con el informe que produzca, llegar al cierre. Entonces, creo que el corazón más complejo del proyecto no es tanto los aspectos que se estaban señalando, sino cómo se crea, se pone en práctica y se reglamenta el Consejo Honorario, y cómo se forma un cuerpo inspectivo adecuado e idóneo como para cumplir las tareas que el proyecto de ley le señala. A mi juicio, allí está la mayor dificultad real de aplicación del proyecto, y no tanto -desde mi punto de vista- en los aspectos que se han señalado.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Correspondería, tal como lo ha solicitado el señor Senador Batlle, pasar a votar separadamente cada uno de los literales y luego el inciso final.

En consideración el literal A) del artículo 3°.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-16 en 17. **Afirmativa.**

En consideración el literal B) del artículo 3°.

SEÑOR BATLLE. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BATLLE. - Para que el Cuerpo tenga conocimiento, quiero decir que lo único que hemos planteado es que el literal B) finalice con la frase "la atención de los niños inscriptos". Reitero que no voy a votar este literal, porque me parece que decir en una ley que se tienen que cumplir estrictamente las leyes laborales no tiene ningún sentido. Va de suyo que esto tiene que ser cumplido por todo el mundo, y no va a corresponder a este Consejo Honorario vigilar que se cumplan las leyes laborales; no es de resorte de ese Consejo.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el literal B) del artículo 3°.

(Se vota:)

-12 en 18. **Afirmativa.**

En consideración el literal C) del artículo 3°.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-15 en 18. **Afirmativa.**

En consideración el inciso final del artículo 3°.

SEÑOR BATLLE. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BATLLE. - Quisiera preguntar a la señora Miembro Informante cuál es la razón de la modificación final de este artículo con respecto al inciso final del artículo 3° tal como venía redactado en el proyecto aprobado por la Cámara de Representantes. Me refiero a la frase "sin perjuicio de las responsabilidades en que pudieren haber incurrido aquellas personas que hubieren participado en dichos actos."

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra la Miembro Informante, señora Senadora Arismendi.

SEÑORA ARISMENDI. - Esta modificación que se introdujo -y que luego fue incluso formulada por el señor Senador Bergstein en la Comisión- aclara que la responsabilidad por cualquier acto de discriminación corresponde a los propietarios de la guardería y también a quien hubiera practicado dicho acto, porque podía suceder que quien hubiera incurrido en un acto de discriminación no fuera, precisamente, el propietario de la guardería. En el texto aprobado por la Cámara de Representantes se hacía responsable exclusivamente a los propietarios; el señor Senador Bergstein señaló -y así lo acordamos en la Comisión- que debíamos responsabilizar a quienes hubieran incurrido directamente o participado en esos actos de discriminación. La Comisión aceptó esta propuesta y por esa razón se modificó el texto.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el inciso final del artículo 3°.

(Se vota:)

-15 en 19. **Afirmativa.**

SEÑOR BATLLE. - Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - ¿El señor Senador va a fundar el voto por inciso?

SEÑOR BATLLE. - Así es, señor Presidente, ya que como se votó este artículo por incisos, voy a decir por qué voté favorablemente el literal A) y no hice lo propio con el B), el C) y el inciso final.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BATLLE. - Simplemente voy a decir que con el inciso A) se cumplen todos los objetivos que el artículo 3º pretende cubrir y que no era necesario incorporar los demás.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Léase el artículo 4º.

(Se lee:)

"ARTICULO 4º. - El contralor y fiscalización de las guarderías será ejercido por un Consejo Honorario, que presidirá el Director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura, y estará integrado, además, por un representante de la Administración Nacional de Educación Pública, un representante de las guarderías privadas registradas, electo por mayoría de votantes, de acuerdo con las normas que a tales fines establezca la reglamentación, un representante del Instituto Nacional del Menor y un médico pediatra del área especializada del Ministerio de Salud Pública, integrante de la Sociedad Uruguaya de Pediatría, designado por dicho Ministerio. Los representantes de las guarderías privadas durarán dos años en sus funciones, pudiendo ser reelectos.

El Consejo Honorario tendrá bajo su mando inmediato un cuerpo inspectivo afectado al contralor de las guarderías."

-En consideración.

SEÑOR MALLO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR MALLO. - Doy por reproducido lo que por error dije con referencia al artículo 3º. Aquí sí se crea un cuerpo inspectivo y habría que establecer con precisión lo que el señor Senador Posadas Montero planteó en la sesión anterior con respecto a cuál es la naturaleza jurídica del organismo. A mi entender, se trata de un organismo desconcentrado, sometido a la jerarquía del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, la única relación que observo con la expresión "mando inmediato", es con el artículo de la Constitución que dice que el Presidente de la República tiene el mando superior de las Fuerzas Armadas y el Comandante en Jefe del Ejército ostenta el mando directo. Sin embargo, no me parece que en la vía o regulación administrativa se pueda hablar de mando, y menos aún de mando inmediato. ¿Qué quiere decir esa expresión? Que en la escala jerárquica no hay grados intermedios. ¿Significa que jerárquicamente dependería en forma directa? Podría ser eso y, entonces, debería establecerse.

Ahora bien; lo que quisiera oír del partido de Gobierno es si podemos crear cargos sin iniciativa del Poder Ejecutivo.

SEÑORA ARISMENDI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra la Miembro Informante, señora Senadora Arismendi.

SEÑORA ARISMENDI. - Precisamente, este fue uno de los temas que mereció mayor preocupación y que, en lo que me es personal, me presentó mayor dificultad en cuanto a la aplicación del proyecto.

Simplemente quiero hacer una aclaración sobre el proceso de trabajo que llevó esta iniciativa, ya que ello puede ilustrar sobre algunos aspectos que no hemos modificado. En una primera instancia, como había premura por parte de algunos señores Senadores por aprobar este proyecto, se intentó no modificarlo en absoluto, a los efectos de que no volviera a la Cámara de Representantes. Posteriormente, entre las Comisiones de Educación y Cultura de ambos Cuerpos -en aquel momento presidía el profesor Corbo- acordamos ir controlando en forma permanente las modificaciones que se fueran introduciendo, a efectos de lograr que el texto tuviera un trámite rápido. Inclusive, en forma personal, fui entregando cada uno de los textos de las modificaciones y de la discusión a la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes, de modo de acelerar el trabajo. Es muy probable -y adelanto que tengo en mi poder algunas modificaciones de redacción para los artículos finales- que en ese intento por no realizar modificaciones debido a la premura que existía en aprobar el proyecto, se incurriera en imperfecciones en varios de los artículos.

Sin embargo, en lo que tiene que ver con el problema de fondo -la expresión "mando inmediato" y otras formulaciones vienen tal como fueron aprobadas por la Cámara de Representantes- hubo una discusión importante con respecto al cuerpo inspectivo. En la Cámara de Representantes el Frente Amplio había planteado que esto dependiera de ANEP, porque tenía el cuerpo inspectivo adecuado en todo el país, así como la infraestructura de vehículos, etcétera, lo cual podía

facilitar que la iniciativa se pusiera en práctica. Sin embargo, esta no resultó ser la solución de consenso en dicha Cámara y tampoco en el Senado. Por otra parte, el Poder Ejecutivo, a través de la palabra del señor Ministro de Educación y Cultura, planteó la posibilidad de trabajar con docentes que se encuentran en la órbita de esa Cartera, para quienes la propia ANEP se ofreció a realizar calificaciones y cursillos de preparación, de manera de adecuar el cuerpo inspectivo para pasar a desarrollar esa función.

Esta es la explicación acerca de la pregunta formulada por el señor Senador Mallo.

Por mi parte, sigo teniendo preocupación por este tema. Inclusive, cuando el Directorio del INAME formuló un pedido expreso en el sentido de que el Consejo Honorario pasara a depender del mismo, uno de los problemas que señalamos era que el personal del cuerpo inspectivo de ese organismo no reunía las condiciones adecuadas para asimilar esa tarea.

En lo que me es personal, esta situación me creó una sensación de preocupación por el hecho de que pudiera convertirse en una distribución de puestos, lo cual no es la intención del proyecto ni de la Comisión de Educación y Cultura del Senado.

SEÑOR MALLO. - Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR MALLO. - Si las explicaciones de la señora Senadora Arismendi -que me son satisfactorias- se traducen en la literalidad de la ley, y se aclara que el cuerpo inspectivo se integrará con funcionarios capacitados que ya se encuentran en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, la objeción queda salvada.

Con respecto a la expresión "mando inmediato", debo decir que sigo sin entenderla y creo que habría que aclarar que el organismo es desconcentrado y depende jerárquicamente del Ministerio de Educación y Cultura, porque alguien podría considerar que se trata de un organismo descentralizado o que está cortada o disminuida la línea jerárquica.

SEÑOR BERGSTEIN. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BERGSTEIN. - En lo que tiene que ver con la pregunta formulada por el señor Senador Mallo a los Senadores del partido de Gobierno, debería decir que se trata de un Gobierno de coalición integrado por dos partidos y que, por lo tanto, la pregunta podría ser dirigida indistintamente a los Legisladores de cualquiera de esos dos partidos que lo integran.

SEÑOR MALLO. - ¡Aclare mejor, señor Senador, qué es la coalición!

SEÑOR BERGSTEIN. - En cuanto al punto concreto, debo decir que tal como está redactada la disposición -y admito mi cuota parte de responsabilidad, porque hemos trabajado varias veces con este proyecto- podría surgir la duda de si se está creando o no la posibilidad de nuevas designaciones. No obstante, si la memoria no me es infiel, cuando el señor Ministro concurrió a la Comisión, aclaró que disponían de los recursos humanos necesarios como para cumplir con esa función, tal como lo acaba de decir la señora Senadora Arismendi.

Comprendo la reticencia de la señora Presidenta de la Comisión de traer al debate modificaciones de texto, pero creo que deberíamos ser flexibles en la medida en que puedan introducir mejoras. Si pusiéramos que el Ministerio de Educación y Cultura asignará al Consejo Honorario los recursos humanos necesarios para el cumplimiento de las funciones de contralor de las guarderías, quedaría clara la idea de que no se están creando nuevos cargos. No sé cuál es la opinión del señor Senador Mallo al respecto.

Sugiero incluir una disposición, en lugar del segundo inciso del artículo 4°, que diga que el Ministerio asignará al Consejo Honorario los recursos humanos necesarios para el cumplimiento de la función de contralor de las guarderías.

Creo que esto no significa crear nuevos cargos y pienso que aclara inequívocamente lo que se habló a nivel de la Comisión.

SEÑOR BATLLE. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Don Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BATLLE. - Señor Presidente: apelo a la sabiduría jurídica del señor Senador Mallo y a la que supongo que también tendrá mi correligionario, el doctor Bergstein. Me parece que lo primero que el artículo 4° debería expresar es de qué se trata, en qué órbita gira y dónde está. Entonces, tendría que decir: "Créase una Comisión Honoraria que estará dependiendo del Ministerio de Educación y Cultura". Su inciso segundo debería señalar que la Comisión estará constituida de determinada manera. Su tercer inciso tendría que hacer referencia a sus facultades y su cuarto inciso debería expresar que el Ministerio se ocupará de darle los recursos para su funcionamiento. De esta manera, establecemos una institución y decimos de quién depende, evitando que vengan al Parlamento a pedir fondos aparte de los que se otorgan al Ministerio. A su vez, regularizamos el artículo referente a los recursos, que figura más adelante y los hace ir para un lado y para el otro, y al que se puede recurrir de forma un poco exótica. Asimismo, terminamos con el asunto del mando, que es un aspecto que está más referido a otras actividades, no a

las educativas, y menos aún a la tarea de inspectores que deben controlar a niños de 0 a 3 años de edad.

En función de que advierto que quizás no podamos terminar con la consideración del artículo 4° en el día de hoy, sugiero que lo posterguemos para la sesión de mañana y sigamos adelante, para luego hacer una redacción que dé una forma orgánica a este Consejo, estableciendo dónde va a funcionar, dependiendo de qué Ministerio, en qué área, cuál es su situación y su condición, cómo se constituye, cuáles son sus funciones y quién le va a dar los recursos. Si el señor Ministro dice que tiene los fondos necesarios, puede ser cierto, pero debemos buscar una redacción orgánica, clara y determinada.

El artículo comienza estableciendo cuáles son las funciones del Consejo Honorario, que son las de contralor y fiscalización; es notorio, pues, que todo aquel que fiscalice a nombre del Consejo va a estar bajo su mando o subordinación. Pero, para que ello exista, debemos saber qué clase de Consejo Honorario estamos formando o constituyendo y de quién va a depender. Creo que ese es el primer artículo que tenemos que redactar cuando constituimos un Consejo Honorario.

Más allá de que el señor Senador Mallo sea o no miembro de la Comisión Interpartidaria de Gobierno y de que quien habla sea o no integrante del equipo de Gobierno -como me calificó recién el señor Senador Mallo, aquí, en la soledad en la que estoy situado- pienso que él está en mejores condiciones que yo para redactar una disposición correcta sobre este asunto.

Entonces, si la señora Miembro Informante acepta, podríamos estructurar el artículo 4° para establecer formalmente cómo se constituye el Consejo, de quién depende, cómo está formado, cuáles son sus funciones y cuáles son las obligaciones del Ministerio. No me alcanza con que el señor Ministro exprese a nivel de la Comisión que tiene ciertos maestros suplentes que estarán en condiciones de trabajar.

Reitero: si la señora Miembro Informante está de acuerdo, solicito que continuemos con la consideración del texto del proyecto de ley, mientras vemos si podemos hacer una nueva redacción para el artículo 4°. De lo contrario, la formularemos mañana, ya que este tema continúa en el primer punto del orden del día.

SEÑORA ARISMENDI. - Ha estado en ese lugar desde hace tiempo.

SEÑOR BATLLE. - Hay muchas cosas que han estado desde hace tiempo y que hemos ido aprobando. Creo que este asunto figuraba cuando quien habla se tomó las necesarias y debidas vacaciones, pero pienso que ahora estamos cerca de su conclusión. Me da la impresión de que los artículos siguientes -salvo el 5°, sobre el que la señora Senadora nos ha informado que hay modificación- son prácticamente similares a los que se aprobaron en la Cámara de Representantes. Habría que hacer alguna modificación con respecto a los recursos y, en lo personal, voy a formular una corrección gramatical al artículo 15 y el final. Pienso que estamos en condiciones de seguir adelante, pues aún tenemos tiempo.

Por lo tanto, formulo moción concreta en tal sentido.

17) SE LEVANTA LA SESION.

SEÑOR HIERRO LOPEZ. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR HIERRO LOPEZ. - Señor Presidente: si la señora Miembro Informante acepta postergar el artículo 4°, diría que estamos en condiciones de levantar la sesión, ya que estamos cerca de la hora de su finalización. En el día de mañana podríamos traer una redacción sustitutiva de ese artículo y lograr un trabajo más ordenado del Senado.

Formulo moción en el sentido indicado.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Ignacio Posadas Montero). - Se trata de una moción que no admite discusión, por lo que se va a votar.

(Se vota:)

-13 en 17. **Afirmativa.**

Se levanta la sesión.

(Así se hace a la hora 19 y 16 minutos, presidiendo el doctor **Ignacio Posadas Montero** y estando presentes los señores Senadores **Antognazza, Arismendi, Batlle, Bergstein, Cid, Chiesa, Gandini, Gargano, Hierro López, Irurtia, Korzeniak, Mallo, Michelini, Pereyra, Sarthou** y **Segovia.**)

Don Luis B. Pozzolo
Primer Vicepresidente

Don Mario Farachio
Lic. Jorge Moreira Parsons
Secretarios

Don Freddy Massimino
Subdirector del Cuerpo de Taquígrafos

Corrección y Control de la Impresión
División Publicaciones del Senado

Dep. Legal N° 205147/96